

Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats

Scharpf, Fritz W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scharpf, F. W. (2004). *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*. (MPIfG Working Paper, 6). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <https://hdl.handle.net/10419/41650>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:


This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



MPIfG Working Paper 04/6, November 2004

Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats

Prof. Dr. emer. Fritz W. Scharpf ,
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Zusammenfassung

Legitimationsbedürftig ist herrschaftliches Handeln, das die Präferenzen oder Interessen der Betroffenen verletzt. In demokratischen politischen Systemen kann solches Handeln entweder input-orientiert durch Bezug auf die kollektiven Präferenzen oder output-orientiert durch Bezug auf die gemeinsamen Interessen der Regierten legitimiert werden. Im Nationalstaat ergänzen und verstärken sich beide Arten von Argumenten; und beide finden ihre Grundlage in politischen Institutionen, welche die direkte oder indirekte Abhängigkeit der Regierenden von den Regierten sichern, effektives politisches Handeln ermöglichen und den Mißbrauch der Regierungsmacht verhindern sollen.

Jenseits des Nationalstaats fehlen nicht nur wesentliche institutionelle Voraussetzungen der input-orientierten Legitimation, sondern es fehlt auch die Voraussetzung einer starken kollektiven Identität, die erst die Ausbildung kollektiver Präferenzen ermöglicht, die auch unfreiwillige Umverteilung und zugemutete Sonderopfer legitimieren könnten. Die dann allein verfügbare Output-Legitimation ist jedoch in ihrer Reichweite begrenzt. Sie kann nicht die Verletzung gravierender Interessen der Regierten rechtfertigen. In der Europäischen Union ist die Beachtung dieser normativen Beschränkung zwar durch die Veto-Struktur ihrer „politischen“ Institutionen gewährleistet. Wenn hier dennoch Legitimationsdefizite auftreten können, dann deshalb, weil anders als im Nationalstaat in der EU das unmittelbar rechtswirksame Handeln der „unpolitischen“ Institutionen (der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Gerichtshofs und der EU-Kommission bei Vertragsverletzungsverfahren) nicht der letztlichen Kontrolle politisch verantwortlicher Instanzen unterliegt.

Außerhalb der EU fehlt dem Regieren auf der internationalen Ebene die unmittelbare Rechtswirksamkeit. Die Legitimationsgrundlage der Zustimmung der (ihren Wählern gegenüber politisch verantwortlichen) nationalen Regierungen bleibt also unangetastet. Anders als in der EU können hier internationale Umverteilung und solidarisches Handeln nicht durch supranationale Instanzen oder durch Mehrheitsbeschluß oktroyiert werden. Sie sind freilich auch nicht ausgeschlossen. Aber ihre Legitimation kann nur input-orientiert durch Diskurse in den nationalen politischen Systemen begründet werden, deren Bürger ja frei sind, die eigenen Präferenzen solidarisch oder auch altruistisch zu definieren.

Abstract

Governing acts violating the preferences or interests of the governed require legitimation. In democratic political systems, such acts may be legitimated either by the “input-oriented” reference to the collective preferences of the governed, or by the output-oriented reference to their interests. In the nation state, both types of legitimating arguments will complement and reinforce each other; and both are supported by political institutions which are meant to ensure the dependence of governors on the governed, to enable effective political action, and to prevent the abuse of governing powers.

Beyond the nation state, the institutional prerequisites of input-oriented legitimacy are weak or lacking. Even more important is the lack of a “thick” collective identity that could support collective preferences legitimating involuntary redistribution and uncompensated sacrifices. What is possible is output legitimacy, but its normative reach is limited. It could not justify the violation of salient interests of the

governed. In the European Union, these normative constraints are fully reflected in the multiple-veto structure of its “political” institutions. If legitimacy deficits may nevertheless arise, they are due to the fact that the directly effective actions of the EU’s “non-political” institutions (the European Central Bank, the European Court of Justice, and the EU Commission when prosecuting Treaty infringements) are not under the ultimate control of politically accountable actors.

Outside of the EU, governing at the international level lacks direct effectiveness. Hence the legitimacy base of agreement by politically accountable national governments remains intact. As a consequence, international redistribution and uncompensated sacrifices cannot be simply imposed, either by supranational authorities or by majority votes. That does not mean that such policy choices are categorically excluded. But their legitimacy can only be grounded in national political discourses – where citizens remain free to define their preferences in solidaristic or altruistic fashion.

Inhalt

1	<u>Legitimationsprobleme in der Europawissenschaft</u>
2	<u>Die Funktion von Legitimität</u>
2.1	<u>Legitimationsbedarf</u>
2.2	<u>Legitimationsargumente</u>
2.2.1	<u>Input-orientierte Legitimation</u>
2.2.2	<u>Output-orientierte Legitimation</u>
3	<u>Institutionelle Bedingungen im Nationalstaat</u>
3.1	<u>Die Legitimationskraft „politischer“ Institutionen</u>
3.1.1	<u>Output-bezogene Effekte</u>
3.1.2	<u>Input-bezogene Effekte</u>
3.2	<u>Die begrenzte Legitimationskraft unpolitischer Institutionen</u>
4	<u>Legitimation jenseits des Nationalstaats</u>
4.1	<u>Europäische Union</u>
4.1.1	<u>Politische Institutionen</u>
4.1.2	<u>Nicht-politische Institutionen</u>
4.1.3	<u>Implikationen</u>
4.2	<u>Die internationale Ebene</u>
	<u>Literatur</u>

1 Legitimationsprobleme in der Europawissenschaft

Aus der Perspektive einer wie immer zu konzipierenden Europawissenschaft erscheint die Frage nach der Legitimität europäischen Regierens eng verknüpft mit der ungeklärten „Finalität Europas“. Wer als Ziel der europäischen Integration den großen Bundesstaat erreichen will, der muß die Union notwendigerweise nach den für den Nationalstaat gültigen Legitimationskriterien beurteilen – und sich dann mit den Argumenten zum „europäischen Demokratiedefizit“ auseinandersetzen. Wer umgekehrt die Finalität Europas schon mit der Vollendung des Binnenmarktes erreicht sieht und eine weitergehende politische Integration für unerwünscht, oder jedenfalls nach der Osterweiterung auf lange Sicht für unerreichbar hält, der kann der Union im Vergleich zu allen anderen internationalen Organisationen sogar einen außerordentlich hohen Grad der institutionellen Legitimität zusprechen. Analytisch führen diese konkret-komparativen Urteile jedoch nicht weiter. Deshalb will ich im Folgenden mit einer abstrakteren Diskussion über die Funktion von Legitimität beginnen, die Gesichtspunkte für eine differenzierende Spezifikation von Legitimationsargumenten liefern soll.

2 Die Funktion von Legitimität

Legitimationsargumente, die vom sozialen Umfeld des Handelnden anerkannt werden, verweisen auf Sachverhalte, welche die moralische Verpflichtung begründen, herrschaftliche Gebote und Verbote auch dann zu befolgen, wenn diese den eigenen Interessen oder Präferenzen zuwiderlaufen, selbst wenn der Eintritt formaler Sanktionen unwahrscheinlich ist. Fehlt diese auf Internalisierung und soziale Kontrolle gegründete Folgebereitschaft der Adressaten, so sinkt die Effektivität oder es steigen die Kontroll- und Erzwingungskosten des Regierens. Legitimität ist also die funktionale Voraussetzung der Möglichkeit von zugleich effizienter und liberaler Herrschaft.

Wird diese Funktionsbeschreibung akzeptiert, so folgt daraus auch, daß der *Legitimationsbedarf* des Regierens mit der Schwere der potentiellen Verletzung von Interessen und Präferenzen variiert – und daß es dementsprechend auch Argumente mit abgestufter *Legitimationskraft* geben kann, die für unterschiedliche Konstellationen der Herrschaftsausübung entweder ausreichen oder mindestens erforderlich sind. Im innerstaatlichen Verfassungsrecht entspricht dieser doppelten Variationsmöglichkeit des Legitimationsbedarfs und der Legitimationskraft die abgestufte Systematik der Rechtsquellen und insbesondere der Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes bei Eingriffen in Freiheit und Recht. Mit anderen Worten, je schwächer die Legitimationskraft des jeweiligen Arguments, desto weniger gravierend die herrschaftlichen Zumutungen, die damit legitimiert werden können.

2.1 Legitimationsbedarf

Herrschaftliche Maßnahmen, die den manifesten Präferenzen des Betroffenen entsprechen, bedürfen keiner Legitimation. *Volenti non fit iniuria*. Aber das gilt, wie jeder Zivilrechtsstudent lernen muß, schon nicht mehr für objektiv vorteilhafte aber subjektiv unerwünschte Geschenke – und erst recht gilt es nicht für präferenzwidrige Maßnahmen, von denen man „bei vernünftiger Betrachtung“ sagen könnte, daß sie trotz erheblicher Nachteile *per saldo* doch im „wohlverstandenen Interesse“ der Betroffenen lägen.

Jenseits der Bagatellschwelle kommt es für den Legitimationsbedarf aber nicht nur auf das Gewicht der (potentiell) verletzten Interessen und Präferenzen des einzelnen Betroffenen an, sondern auch auf die Bedeutung des Eingriffs für die Relation zwischen den mehreren Betroffenen. Für den ersten Aspekt wird man sich an der impliziten Rangfolge der Rechtsgüter im Strafrecht und Schadensersatzrecht orientieren können – Leben, körperliche Integrität, Freiheit, Eigentum etc., ohne daß damit schon alle Fragen zu beantworten wären. Worauf es ankommt ist die Intensität der Wertschätzung. Das Kopftuchverbot kann eine triviale Beschränkung im Gebrauch des Eigentums oder eine gravierende Verletzung der Religionsfreiheit sein. Aber bei der Herrschaftsausübung geht es immer auch um Fragen der komparativen Gerechtigkeit und um die Regelung der Beziehungen zwischen den Regierten. Zu deren Charakterisierung kann man eine einfache spieltheoretische Typologie möglicher Akteurkonstellationen heranziehen (Zürn 1992; Scharpf 2000b, Kapitel 4), die zugleich weitere Argumente für eine Abstufung des Legitimationsbedarfs liefern kann.

Am unteren Ende der Skala stehen die „reinen Koordinationsspiele“, bei denen die prinzipiell gleichgerichteten Interessen der Beteiligten nur verwirklicht werden können, wenn sie sich gemeinsam an einer von mehreren möglichen Regeln orientieren. Rechts- oder Linksverkehr auf der Straße ist das sinnfälligste Beispiel, aber auch bei vielen technischen Normen und manchen Regelungen des Zivil- und Handelsrechts, der

internationalen *lex mercatoria*, des internationalen Zahlungsverkehrs oder des Zugangs zum Internet kommt es weniger darauf an, ob sie so oder so definiert werden, solange nur alle Beteiligten sich an dieselbe Norm halten können. Im Prinzip könnten solche Ergebnisse auch durch wechselseitige Anpassung oder freiwillige Vereinbarungen erreicht werden, aber die herrschaftliche Regelung kann Transaktionskosten sparen.

Der Legitimationsbedarf steigt erheblich bei den „Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikt“, bei denen zwar ein allseitiges Interesse an einer Regelung vorausgesetzt werden kann, aber die mehreren verfügbaren Lösungen sich in der Verteilung von Vorteilen und Nachteilen erheblich unterscheiden. Man denke an die Rechtsfolgen einer Scheidung, das Verhältnis von Mietern und Hausbesitzern, von Herstellern und Konsumenten oder von Aktionären, Vorständen und Betriebsräten im Unternehmen. Hier können wechselseitige Anpassung und freiwillige Vereinbarungen entweder ganz scheitern oder – bei asymmetrischer Verhandlungsmacht – normativ unakzeptable Lösungen hervorbringen. Aber die dann im Prinzip von allen erwünschte hierarchische Koordination bedarf einer starken Legitimation gegenüber jenen Beteiligten, die durch den Oktroi in ihren Interessen relativ benachteiligt werden.

Aus anderen Gründen gilt dies auch für Akteurkonstellationen, die dem Typ eines Dilemma-Spiels entsprechen, bei dem zwar unkoordiniertes Vorgehen für alle Beteiligten schädlich wäre, aber jeder für sich noch besser abschneiden könnte, wenn er die von den anderen eingehaltenen Koordinationsregeln verletzt. Man denke etwa an Preisabsprachen oder die Vereinbarung von Umweltstandards und Arbeitsschutzbestimmungen zwischen konkurrierenden Unternehmen, oder an „*codes of conduct*“ für Unternehmenssubventionen und Steuervergünstigungen im Verhältnis zwischen EU-Ländern. Hier ist die Einigung über gemeinsame Regeln oft relativ leicht zu erreichen, aber deren Einhaltung bleibt ohne legitimationsbedürftige herrschaftliche Durchsetzung prinzipiell problematisch. Wenn überdies die gemeinsamen Regeln ungleiche Auswirkungen auf die Interessen der Beteiligten haben sollten, was zumeist der Fall sein wird, dann wird auch die freiwillige Einigung auf die Standards unwahrscheinlich und müßte durch legitimationsbedürftige hierarchische Koordination ersetzt werden.

Der höchste Legitimationsbedarf entsteht jedoch bei der Regelung von Nullsummenkonflikten, wenn die Befriedigung der Interessen einer Gruppe (oder der Gesamtheit) nur auf Kosten der Interessen einer anderen Gruppe (oder der Gesamtheit) erfolgen kann. Beispiele dafür sind aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierte Sozialleistungen oder auch die auf junge Männer beschränkte allgemeine Wehrpflicht. Während in allen bisher diskutierten Akteurkonstellationen auch die relativ benachteiligten Gruppen aus der herrschaftlichen Regelung einen eigenen Vorteil beziehen, kann die sozialpolitisch oder sonstwie motivierte Umverteilung oder die Einforderung von Sonderopfern nicht mehr in gleicher Weise durch den Verweis auf die „informierten Präferenzen“ und das „wohlverstandene Eigeninteresse“ der jeweils negativ Betroffenen gestützt werden (Levy 1997).

2.2 Legitimationsargumente

Historisch und tatsächlich wurden und werden herrschaftliche Zumutungen, die den eigenen Präferenzen und Interessen der Betroffenen widersprechen, durch Bezug auf überindividuelle Legitimitätsquellen begründet: auf Gottes Gebote, die religiös oder traditional begründete Autorität des Monarchen, das „gute alte Recht“, das Naturrecht, das persönliche Charisma eines Führers und – im Zeitalter der „Volkssouveränität“ immer ausschließlicher – durch den Bezug auf die hinter Verfassung und Gesetzgebung stehenden

kollektiven Präferenzen und Interessen der Mitglieder der jeweils verfaßten politischen Einheit. Nur von dieser westlich-modernen und im Prinzip demokratischen Begründung von Legitimationsargumenten soll im Folgenden die Rede sein. Der hier ohne weitere Begründung eingeführte doppelte Bezug auf kollektive *Präferenzen* und *Interessen* entspricht der in der demokratiethoretischen Diskussion inzwischen akzeptierten Unterscheidung zwischen *input-orientierten* und *output-orientierten* Legitimationsargumenten (Scharpf 1970). Aus der ersten Perspektive kommt es darauf an, herrschaftliche Anforderungen möglichst unverfälscht aus den Präferenzen der Mitglieder des Gemeinwesens herzuleiten; für die zweite geht es darum, daß die Ausübung der Herrschaft die Interessen der Mitglieder wirksam fördern soll.

2.2.1 Input-orientierte Legitimation

Die *Input-Perspektive* muß zunächst von den empirisch feststellbaren Präferenzen der realen Mitglieder des Gemeinwesens ausgehen. Da diese aber durch Informationsdefizite, Denkfaulheit, desorientierende Medien oder politische Demagogie verzerrt sein können, kann es kaum normativ überzeugende Legitimationsargumente für eine „populistische“ Politik geben, die eben diese ungefilterten Präferenzen umzusetzen versucht. Input-orientierte Versionen der Demokratiethorie postulieren deshalb zumindest die Notwendigkeit informierter und reflektierter Präferenzbildung – ein „enlightened understanding“ der Konsequenzen einer präferierten Politik (Dahl 1989: 307), das jedenfalls Mißverständnisse in der Definition der eigenen „wahren“ Präferenzen und damit kognitiv vermeidbare Konflikte zwischen den Beteiligten ausschließen würde.^[1]

Aber damit wäre – bei zwar empirisch aufgeklärten aber (interessenbezogen oder normativ) weiterhin differierenden Präferenzen – noch kein generell tragfähiges Legitimationsargument gewonnen. Kenneth Arrow hat gezeigt, daß es keine perfekte Entscheidungsregel gibt, welche divergente (und sachlich nicht vorab eingeschränkte) individuelle Präferenzen zu einer in sich konsistenten und minimalen normativen Anforderungen genügenden kollektiven Präferenzordnung aggregieren könnte (Arrow 1951). Daraus folgt aber auch, daß jede real praktizierte Aggregationsregel das Ergebnis in normativ nicht vertretbarer Weise verzerren könnte: Die Mehrheitsregel erlaubt die Unterdrückung der Minderheit; werden aber qualifizierte Mehrheiten oder gar Einstimmigkeit gefordert, so ermöglicht man die Diktatur von status-quo-orientierten Minderheiten. Kurz: Aus der Aggregation individualistischer Präferenzen (Rousseaus „*volonté de tous*“) lassen sich normativ plausible Legitimationsargumente nicht herleiten.

Um aus der input-orientierten Perspektive zur legitimationskräftigen *volonté générale* zu gelangen, bedarf es also einer normativen Einschränkung oder diskursiven „Veredelung“ der (im Arrow-Theorem unterstellten) freien Präferenzbildung. Gefordert ist eine solidarische Umorientierung bei der Bildung der eigenen Präferenzen – von der exklusiven Ich-Identität zur Anerkennung einer „Wir-Identität“, welche die anderen Mitglieder des jeweiligen Kollektivs – der Familie, der Gruppe, der Nation – einschließt (Elias 1987). Diese Umorientierung darf freilich nicht postulatorisch unterstellt werden, sonst verkommt die input-orientierte Demokratiethorie zur Legitimation totalitärer Herrschaft (Talmon 1955). Erst die reale Gemeinschaftsorientierung der Mitglieder – ihr „Gemeinsinn“ (Münkler/Bluhm 2001) – läßt die scheinbar urdemokratische Mehrheitsregel normativ vertretbar erscheinen, weil nur dann die Minderheit die Entscheidung der Mehrheit auch dann akzeptieren kann, wenn diese unkompensierte Sonderopfer auferlegt;^[2] und erst die vermutete Wir-Identität läßt die behauptete Analogie zwischen wahrheitsorientierten akademischen Diskursen und dem Entscheidungsmodus einer „deliberativen Demokratie“ (Elster 1998; Habermas 1992; Dryzek 1990) über politische Optionen, bei denen

existentielle Interessen der Beteiligten auf dem Spiel stehen können, überhaupt diskutabel erscheinen.[3] Weil dies so ist, wird die Voraussetzung einer realen und tragfähigen Wir-Identität zur Achillesferse der Anwendung input-orientierter Legitimationsargumente auf Herrschaftsverhältnisse „jenseits des Nationalstaats“. Ich werde darauf zurückkommen.

2.2.2 Output-orientierte Legitimation

Wendet man sich von den input-orientierten zu den output-orientierten Legitimationsargumenten, die sich auf die Inhalte möglicher Politik beziehen, so steht an erster Stelle das reflexive Kriterium der Gewährleistung des demokratischen Verfassungsstaats selbst und der dafür konstitutiven Freiheits- und Mitwirkungsrechte der Regierten. Im übrigen wechselt nun die Perspektive von den kommunizierten Präferenzen zu den *Interessen* der Regierten. Während die input-orientierte Demokratietheorie die authentischen (aber reflektierten) Äußerungen der Regierten als unhintergebar subjektiven Tatbestand behandeln und zur Richtschnur der Politik machen muß, geht es aus der output-orientierten Perspektive im Prinzip um objektive Anforderungen an die Regierenden.[4] Diese sollen, in der Sprache des Amtseids nach Artikel 56 des Grundgesetzes, ihre „Kraft dem Wohle des Volkes widmen, seinen Nutzen mehren (und) Schaden von ihm wenden ...“. Diese Formel hat eine negative und eine positive Stoßrichtung. Negativ richtet sie sich gegen die Versuchungen des Machtmißbrauchs: Die Regierenden dürfen die ihrem „Amt“ (Hennis 2000) verliehene Herrschaftsgewalt nicht für eigene oder parteiische Zwecke einsetzen. Die positive Stoßrichtung impliziert dagegen eine „Problemlösungsperspektive“: Die Regierenden haben die Aufgabe, mit den Mitteln des Herrschaftsverbandes Schaden abzuwenden und den gemeinsamen Nutzen des „Volkes“ zu fördern.

Dabei kann der zu mehrende Nutzen auf einer ersten Stufe durchaus individualistisch verstanden werden – als Förderung der Interessen der individuellen Mitglieder des Gemeinwesens, deren objektive, oder jedenfalls „sozial konstruierte“ Definition im politischen Prozeß als „*common knowledge*“ behandelt werden kann. Da es aus der Output-Perspektive auf subjektive Fehleinschätzungen der Regierten nicht ankommt, erstreckt sich der Anwendungsbereich individualistischer Legitimationsargumente auf alle politischen Entscheidungen, deren Ergebnis bei objektiver Betrachtung niemanden schlechter und mindestens einige besser stellen würde als im Status quo. Dieses am individuellen Nettonutzen orientierte Legitimationsargument entspricht dem bekannten und von der ökonomischen Wohlfahrtstheorie favorisierten *Pareto*-Kriterium. Sein Geltungsbereich erstreckt sich also nicht nur auf die sehr seltenen „reinen“ Koordinations- und Dilemmaspiele, sondern (da es hier auf die *Verteilung* von Netto-Vorteilen gerade nicht[5] ankommen soll), auch auf die viel häufigeren Positivsummen-Spiele mit Verteilungskonflikten, für deren normativ befriedigende Regelung[6] eine input-orientierte Legitimation nur schwer zu erreichen wäre.

Die am Pareto-Kriterium orientierte Output-Legitimation deckt jedoch nicht politische Entscheidungen in Nullsummenkonflikten oder in Konstellationen, in denen Wohlfahrtsgewinne für die Gesamtheit nur erreicht werden können, wenn einem Teil der Betroffenen unkompenzierte Sonderopfer abverlangt werden. Diese Einschränkung ist gravierend, denn sie schließt nicht nur jede umverteilende Sozialpolitik aus, sondern auch die gesetzliche Wehrpflicht oder die meisten Regeln im Umweltschutz, Naturschutz oder Verbraucherschutz und im Prinzip sogar die Finanzierung der Staatsaufgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen.[7] Wenn die Politik auf solche Maßnahmen nicht verzichten kann und soll, dann bedürfte es also auch hier eines Wechsels von

individualistischen zu kollektivistischen Legitimationsargumenten. In der ökonomischen Wohlfahrtstheorie entspräche diesen das utilitaristische *Kaldor*-Prinzip, demzufolge staatliche Maßnahmen dann vertretbar erscheinen, wenn die Summe der dadurch erzielbaren Nutzengewinne ausreichen würde, um auch die Verlierer zu entschädigen (Kaldor 1939; Harsanyi 1955). In der politischen Theorie korrespondieren damit die Themen der gerade in Deutschland in den letzten Jahren erneuerten Gemeinwohl-Diskussion (vgl. u.a. Münkler/Bluhm 2002; Schuppert/Neidhardt 2002; Brugger/Kirste /Anderheiden 1992; Große-Kracht 2004).

In der Wohlfahrtsökonomik ist freilich der Utilitarismus in Mißkredit geraten, weil er die Möglichkeit eines interindividuellen Nutzenvergleichs voraussetzen müßte. Daß ein solcher mit wissenschaftlichen Methoden grundsätzlich nicht geleistet werden kann, ist trotz der Konstruktionen der Kosten-Nutzen-Analytiker heute auch unbestritten. Aber dies ändert nichts daran, daß der kollektive Bezug auf die Gesamtheit der Gewinner und Verlierer der realen Problematik politischer Entscheidungen entspricht, die Tag für Tag eine Abwägung mehrdimensionaler Vor- und Nachteile für unterschiedliche Gruppen erfordern. Deshalb muß sich auch die Gemeinwohldiskussion in der politischen Theorie von diesen ungelösten und unlösbaren Meßproblemen nicht abschrecken lassen.

Umso wichtiger erscheint dagegen die normative Grundfrage jeder utilitaristischen Ethik: Weshalb eigentlich sollten die Verlierer den positiven Nutzensaldo für die Gesamtheit – oder gar die möglicherweise mit einer negativen Nutzenbilanz erkaufte „soziale Gerechtigkeit“ im egalitären Sozialstaat – als valides Legitimationsargument für die Zumutung von Einbußen und Sonderopfern respektieren? Interessanterweise erscheint auch die neuere Gemeinwohldiskussion (im Gegensatz etwa zur Behandlung bei Hobbes oder Rousseau) gerade in dieser Hinsicht wenig ergiebig. Von wenigen Ausnahmen abgesehen[8] geht es dort um die historische Entwicklung, den substantiellen Gehalt und die Kriterien der Gemeinwohlsemantik, verstanden als Verpflichtung der *Regierenden*, und um institutionelle Bedingungen, die eine gemeinwohlorientierte Politik fördern können. Deren verpflichtende Wirkung gegenüber den *Regierten* wird dagegen meist vorausgesetzt oder allenfalls in ihrer Effektivität gegenüber den in globalen Märkten operierenden Unternehmen in Frage gestellt (Nutzinger 2002).

Diese Fehlanzeige ist nicht einer zufälligen Verteilung wissenschaftlicher Aufmerksamkeit geschuldet, sondern weist darauf hin, daß der von individuellen Interessen ausgehende Utilitarismus selbst nicht in der Lage ist, eine moralische Pflicht zur Hinnahme individueller Opfer zugunsten der „*greatest happiness of the greatest number*“ zu begründen (vgl. Höffe 1987). Verpflichtungscharakter hätte allenfalls eine dritte, über das Pareto- und das Kaldor-Prinzip hinausgehende, holistische, organismische, systembezogene oder solidaristische Variante output-orientierter Legitimationsargumente. Deren Perversion durch den Nationalsozialismus („Du bist nichts, Dein Volk ist alles“) und andere totalitäre Regimes läßt die heutigen westlichen Demokratien und ihre dem normativen Individualismus verpflichteten Theoretiker jedoch vor der Berufung auf genuin kollektivistische Legitimationsargumente zurückscheuen. Herfried Münkler, der *spiritus rector* des großen „Gemeinwohl-und-Gemeinsinn“-Projekts der Berlin-Brandenburgischen Akademie, hält deshalb auch „Begriff und Idee der Solidarität“ für das „Stiefkind der Moralphilosophie“ (Münkler 2004: 15); und Renate Mayntz, die im Anschluß an Parsons den kategorialen Unterschied zwischen aggregiertem Individualnutzen und „Systemnutzen“ herausgearbeitet hat (Mayntz 2001), hat aus dieser analytischen Unterscheidung jedenfalls nicht den normativen Vorrang des Gesamtsystems vor den Interessen seiner Mitglieder abgeleitet.

Ohne einen solchen Kollektivbezug freilich kann eine rein output-orientierte Perspektive

nicht über vom Pareto-Prinzip abgeleitete Legitimationsargumente hinausgehen, die an das „wohlverstandene Eigeninteresse“ der Regierten appellieren. Damit kann zwar, wie gesagt, die Regelung von Koordinations- und Dilemmakonstellationen auch dann legitimiert werden, wenn die Vorteile ungleich verteilt sind. Ausgeschlossen wären jedoch sozialpolitische Umverteilung und alle anderen Regelungen, die nicht kompensierte („solidarische“) Sonderopfer verlangen. Für diese bleiben moderne politische Systeme ausschließlich auf input-orientierte Legitimationsargumente angewiesen. Nur die Bürger selbst sind frei in der Wahl einer kollektiven Identität, die Mehrheitsherrschaft legitimieren könnte; und nur sie selbst können entweder gemeinwohlbezogene oder sogar altruistische Kriterien in die Spezifikation ihrer eigenen Präferenzen aufnehmen. Ohne die eine oder andere dieser Grundlagen aber könnte die Zumutung unkompensierter Opfer nicht legitimiert werden.

3 Institutionelle Bedingungen im Nationalstaat

Wie aber können die Bedingungen input-orientierter und output-orientierter Legitimationsargumente in realen politischen Systemen erfüllt werden? Es ist klar, daß es dabei nicht um die Frage gehen kann, ob das einzelne Gesetz dem aufgeklärten Volkswillen oder ob der einzelne Regierungs- oder Verwaltungsakt dem Gemeinwohl entspreche. Legitimität kann nur der politischen Ordnung zugesprochen oder aberkannt werden, in deren Rahmen Politik gestaltet und vollzogen wird. Es geht also um institutionalisierte Strukturen und Prozesse, welche geeignet erscheinen, die jeweils mehreren und potentiell widersprüchlichen normativen Anforderungen der input- und output-orientierten Legitimationsargumente zu erfüllen:

- Die Ziele der Politik sollen von den Präferenzen der Regierten bestimmt werden, aber nur wenn diese „aufgeklärt“ und von „Gemeinsinn“ geprägt sind.
- Die Regierenden sollen zu effektivem politischem Handeln befähigt werden, aber nur wenn dieses dem Gemeinwohl dient und Machtmißbrauch ausgeschlossen wird.

Die demokratischen Verfassungsstaaten des Westens haben in ihrer historischen Entwicklung jeweils kollektive Identitäten gewonnen, welche die realweltliche Prämisse der Legitimitätsdiskussion – die Möglichkeit solidarischer oder gemeinsinnorientierter Präferenzen der Regierten und die mögliche Gemeinwohlorientierung der Regierenden – empirisch plausibel erscheinen lassen. Auf dieser Grundlage haben sie höchst komplexe Institutionen entwickelt, die auf die pluralen Legitimationsargumente reagieren, dabei aber in unterschiedlichem Maße die eine oder andere Anforderung favorisieren oder hintanstellen. In einer grundlegenden Unterscheidung lassen sich dabei „politische“ und „nicht-politische“ Institutionen unterscheiden. Während die ersten ihre maßgeblichen Akteure direkt oder indirekt von den Voten der Regierten abhängig machen, sollen die zweiten diese Abhängigkeit gerade verhindern.

3.1 Die Legitimationskraft „politischer“ Institutionen

Zu den vom Votum der Regierten politisch abhängigen Institutionen zählen in erster Linie die Parlamente und Regierungen demokratischer Verfassungsstaaten einschließlich der von diesen kontrollierten Untergliederungen und „nachgeordneten Bereiche“. Im weiteren Sinne gehören dazu auch die politischen Parteien und die Interessenverbände. Sie alle können, wenngleich in unterschiedlichem Maße, zur Unterstützung sowohl input-orientierter als auch output-orientierter Legitimationsargumente beitragen. Freilich variieren die politischen Institutionen westlicher Demokratien in so vielen Merkmalen, daß

es aussichtslos erscheint, aus den Befunden der vergleichenden Regierungslehre und des vergleichenden Verfassungsrechts zu einer induktiven Schlußfolgerung über die größere oder geringere Legitimationskraft bestimmter Lösungen zu kommen. Nützlich erscheint dagegen eine von George Tsebelis vorgeschlagene, radikal vereinfachende Klassifizierung westlicher politischer Systeme nach der Zahl der in ihnen institutionalisierten selbständigen (korporativen oder kollektiven) „Vetospiele“, deren Zustimmung für die Gesetzgebung und andere wichtige politische Entscheidungen erforderlich ist (Tsebelis 2002).

Am einen Extrem dieser Skala finden sich die quasi-monokratischen Strukturen des idealtypischen Westminster-Modells – mit unitarischem Staatsaufbau, Einkammerparlament, Zweiparteiensystem und einer Dominanz des Regierungschefs im Kabinett und in der Mehrheitsfraktion. Das andere Extrem bilden machverteilende Verfassungen mit multiplen Vetopositionen – vertikaler Gewaltenteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten, Zweikammer-Parlamenten, Koalitionsregierungen und unabhängigen („nicht-politischen“) Verfassungsgerichten und Notenbanken. Indem Tsebelis die vieldimensionalen Unterschiede zwischen den westlichen Demokratien auf diese eine Dimension der Machtkonzentration und Machtverteilung reduziert, ermöglicht er zugleich die Identifikation wichtiger und besonders legitimationsrelevanter Trade-offs zwischen unterschiedlichen institutionellen Lösungen.

3.1.1 Output-bezogene Effekte

Der deutlichste Trade-off zeigt sich in der Output-Perspektive: Tsebelis demonstriert analytisch und empirisch die geringere Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Politik in Verfassungen mit multiplen Vetopositionen – eine Interpretation, die auch von der politischen Praxis geteilt wird, wie die derzeitigen Versuche zur Überwindung deutscher Reformblockaden durch eine „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ zeigen. In kritischen Situationen liegt darin gewiß eine legitimationsrelevante Minderung der Fähigkeit zu effektivem, gemeinwohlorientiertem politischem Handeln. Aber was aus der *Problemlösungsperspektive* als „Politikverflechtungsfälle“ diagnostiziert wird (Scharpf 1985), erscheint aus der Perspektive der *Machtkontrolle* als zusätzliche „vertikale Gewaltenteilung“, welche den historisch erfahrenen Mißbrauch extremer Machtkonzentration künftig ausschließen soll (Hesse 1962). Es ist im Prinzip das gleiche Argument, das James Madison schon 1788 zur Begründung der *checks and balances* in der amerikanischen Verfassung expliziert hatte (Madison 1961).

Spiegelbildlich liegen die Dinge in den machtkonzentrierenden Verfassungen, zu denen auch die unitarischen Länder mit Mehrparteiensystemen gerechnet werden können, sofern (anders als in Italien und Frankreich während des kalten Krieges) alle Parteien mit allen anderen koalitionsfähig sind, und Minderheitsregierungen die Unterstützung wechselnder parlamentarischer Mehrheiten suchen können (Green-Pedersen 2001; Kaiser 1997; Ganghof/Bräuninger 2003). Hier werden abrupte Politikwechsel und radikale Reformen nicht durch institutionalisierte Konsenszwänge verhindert, wie nicht nur die britische und neuseeländische Wendepolitik in den achtziger Jahren, sondern auch die schwedischen, dänischen und niederländischen Reformen der neunziger Jahre gezeigt haben.^[9] Freilich wird hier weder die mögliche Entfernung der Politik von den Präferenzen der Wähler, noch der potentielle Mißbrauch der Regierungsmacht quasi-automatisch durch institutionalisierte Vetopositionen behindert. Sofern es dagegen effektive Sicherungen gibt, müssen sie einerseits im Bereich der politischen Moral und der öffentlichen und veröffentlichten Meinung, andererseits im Verhältnis zwischen den Regierenden und ihren Wählern und den potentiellen Sanktionen der allgemeinen Wahl gefunden werden.

3.1.2 Input-bezogene Effekte

Weniger offensichtlich sind die Trade-offs für die input-orientierte Legitimation. In allen modernen Demokratien existieren zwei Input-Kanäle nebeneinander – der „*unitarische*“ (oder „parlamentarische“) Zugang, der von der öffentlichen Meinung über die Parteienkonkurrenz zur allgemeinen Wahl und Regierungsbildung führt, und die „*partikulären*“ Kanäle der Interessenvermittlung, die unmittelbar von den organisierten Gruppen zur Politikformulierung in Ministerien und Parlamentsausschüssen führen. Beide werden in unterschiedlicher Weise durch institutionelle Strukturen geprägt.

Machtverteilende politische Institutionen mit zahlreichen Vetopositionen bieten auch entsprechend viele Zugangsmöglichkeiten für partikuläre Interessen, während politische Systeme mit starker Machtkonzentration tendenziell monopolistische Großorganisationen und die von diesen vertretenen hochaggregierten Interessen privilegieren (Immergut 1992a, 1992b). Das Ergebnis sind in einem Falle *pluralistische*, im anderen *korporatistische* Formen der „Interessenvermittlung“ (Schmitter 1979).^[10] Im Hinblick auf output-orientierte Legitimationsargumente sind beide in der Lage, die Verletzung wichtiger Interessenpositionen zu verhindern, aber ihr Interessenberücksichtigungspotential bleibt prinzipiell selektiv, weil keineswegs alle gesellschaftlichen Interessen organisationsfähig und konfliktfähig sind,^[11] und weil neu aufkommende Interessendefinitionen – so etwa ökologische und feministische Forderungen in den siebziger und achtziger Jahren – von den etablierten Verbänden tendenziell vernachlässigt werden. Man kann also keineswegs unterstellen, daß die Ergebnisse einer von organisierten Interessen dominierten Politik auch nur der am Pareto-Kriterium orientierten Definition des Gemeinwohls entsprechen müßten (Olson 1982). Im Vergleich zu normativ anspruchsvolleren (holistischen) Gemeinwohlkonzepten erscheint die verbandliche Repräsentation partikulärer Interessen ohnehin und nicht nur wegen ihrer unvermeidlichen Selektivität defizitär (Mayntz 1992).

Im *unitarischen* Modus wird die Mitwirkung der Regierten an der politischen Willensbildung, sieht man von den (mit Ausnahme der Schweiz) eher marginalen Optionen der direkten Demokratie ab, durch Institutionen der repräsentativen Demokratie und die formal gesicherte Entscheidungsfreiheit der Regierenden mediatisiert. Deren größere oder geringere Responsivität gegenüber den Präferenzen der Regierten wird dann durch die Effektivität zweier Mechanismen bestimmt: der Abhängigkeit der Regierenden vom Votum der Wähler und der politischen Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten. Beide werden wiederum von den institutionellen Strukturen des Regierungssystems geprägt.

Der grundlegende institutionelle Mechanismus der repräsentativen Demokratie, die Abhängigkeit der Regierenden vom Ausgang allgemeiner Wahlen, erreicht maximale Wirksamkeit in extrem machtkonzentrierenden Demokratien – also in den unitarischen Zweiparteiensystemen des Westminstermodells. Sie wird abgeschwächt in Mehrparteiensystemen mit wechselnden Koalitionsmöglichkeiten, und sie erreicht ein Minimum in Multi-Veto-Systemen, die für effektives politisches Handeln ein Zusammenwirken zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien erfordern. Mit anderen Worten: Je mehr die Entscheidungsmacht verteilt wird, desto diffuser die politische Verantwortlichkeit eines jeden Beteiligten, desto geringer die politische Wirkung der Drohung „*to throw the rascals out*“ und desto geringer der Legitimationseffekt eines positiven oder negativen Ausgangs allgemeiner Wahlen.

Dieselben institutionellen Faktoren bestimmen aber auch die Chancen einer kommunikativen Vermittlung zwischen Regierenden und Regierten, auf die sich – nach der

Entzauberung des Ideals ubiquitärer basisdemokratischer Partizipation – die Hoffnung neuerer Varianten einer input-orientierten Demokratietheorie in erster Linie richtet (vgl. Schmalz-Bruns 1995; Elster 1998; Habermas 1992; Dryzek 1990). In ihrer anspruchsvollsten Fassung geht es dabei um eine durch öffentliche Diskussion zu erreichende Transformation der Präferenzen der Bürger – von der *volonté de tous* zur *volonté générale*, von der „strategischen“ Kommunikation konkurrierender Partikularinteressen zur Einigung auf „verallgemeinerungsfähige“ Interessen, die von allen geteilt werden können.^[12] Allerdings tendieren neuere Varianten dieser Theorie dazu, die von Habermas immer zusammen gedachten Postulate des *öffentlichen* und des *einigungsorientierten* Diskurses zu trennen, und das dann empirisch feststellbare Spannungsverhältnis zwischen beiden zugunsten des zweiten Kriteriums aufzulösen. „Deliberative Demokratie“ meint dann kaum noch mehr als die auf Argumente (statt auf Machtasymmetrien) gestützte Suche nach technisch brauchbaren und politisch konsensfähigen Lösungen, die durchaus auch hinter den geschlossenen Türen der Brüsseler *Comitologie*, des deutschen Vermittlungsausschusses oder diplomatischer Verhandlungsrunden stattfinden kann (vgl. etwa Joerges/Neyer 1997; Joerges/Vos 1999; Spöndli 2004; Kapoor 2004; Müller 2004). Im Ergebnis wird damit aber eine Rückwendung von der input-orientierten Perspektive zu einer an der erwartbaren Qualität der Ergebnisse orientierten Output-Perspektive vollzogen.

Von größerer Relevanz für die input-orientierte Legitimation nationaler Politik sind dagegen Diskurstheorien, die sich weder auf die öffentliche Diskussion innerhalb des rasonierenden Publikums noch auf die Deliberation in abgeschotteten Expertengremien beschränken, sondern die kommunikative Interaktion zwischen Regierenden und Regierten einbeziehen. Dieses gilt insbesondere für die Arbeiten von Vivien A. Schmidt, die auf empirischer Grundlage den potentiellen Einfluß öffentlicher politischer Diskurse auf die Präferenzen der Wähler und die Akzeptanz einer zunächst unpopulären Politik betonen, und die zugleich auf theoretischer Grundlage die institutionellen Faktoren bezeichnen, die derartige Diskurse begünstigen oder erschweren (vgl. Schmidt 2000, 2002, 2004). Normativ steht hinter diesem Ansatz die Überzeugung, daß zwar eine gemeinwohlorientierte Politik auch dann möglich sein muß, wenn sie den aktuellen Präferenzen der Wähler widerspricht, daß aber ein dauerhafter Konflikt zwischen Regierenden und Regierten die Grundlagen input-orientierter Legitimation untergraben muß.

Dabei unterscheidet Schmidt zwischen dem „*coordinative discourse*“, in dem die Regierenden sich untereinander auf eine Politik verständigen müssen, und dem „*communicative discourse*“ zwischen den Regierenden (zu denen auch die jeweilige Opposition zu rechnen ist) und den Regierten. In beiden Diskursen geht es darum, politische Aufmerksamkeit für bestimmte Probleme zu erzeugen, mögliche Lösungen ins Spiel zu bringen und diese im Hinblick auf ihre sachliche Effektivität, ihre Verteilungswirkung und ihre normative Angemessenheit zu beurteilen und zu kritisieren. Aber während der koordinative Diskurs auch hinter verschlossenen Türen stattfinden kann, muß der kommunikative Diskurs im Lichte der Öffentlichkeit und der Medien und mit dem Blick auf Meinungsumfragen und die kommenden Wahlen geführt werden. Seine legitimierende Effektivität wird nicht nur von der kommunikativen Kompetenz der Regierenden bestimmt, sondern auch und in hohem Maße durch die institutionellen Unterschiede zwischen „*simple polities*“ und „*compound polities*“ – Kategorien, die der hier eingeführten Unterscheidung zwischen machtkonzentrierenden und machverteilenden politischen Systemen entsprechen.

In *simple polities*, so Schmidts Schlußfolgerung, in denen politische Macht und Verantwortung ungeteilt bei der parlamentarisch verantwortlichen Regierung liegen,

gewinnen koordinative Diskurse selten öffentliche Bedeutung. Die politische Kommunikation wird ganz von der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition bestimmt, die beide Seiten zwingt, die Argumente für und gegen die jeweilige Politik zu verdeutlichen und dabei die antizipierte Reaktion der Wähler zu berücksichtigen. Das heißt nicht, daß Regierungen sich nach dieser Reaktion richten müßten – sie haben die Chance, im kommunikativen Diskurs die Wähler auch von der Richtigkeit unpopulärer Maßnahmen zu überzeugen, wie dies offenbar Margaret Thatcher gelang. Aber selbst wenn sie dafür am Ende vom Wähler bestraft werden, wie dies in den Niederlanden und in Schweden anfangs der neunziger Jahre geschah, kann die Bereitschaft der Regierung, für die als richtig erachtete Politik das eigene Überleben aufs Spiel zu setzen, als Indiz für die Ernsthaftigkeit ihrer Gemeinwohlorientierung genommen werden und so die Legitimität des politischen Systems eher stärken als schwächen.

In *compound polities* dagegen wird auch die öffentliche politische Kommunikation dominiert durch das Problem der Koordination zwischen den Inhabern multipler Vetopositionen, die von unterschiedlichen Situationsdeutungen und Interessen ausgehend unterschiedliche Ziele verfolgen mögen, und die zugleich privilegierte Zugangs- und Einflußmöglichkeiten für die Partikularinteressen ihrer jeweiligen Klientel eröffnen (vgl. Immergut 1992a, 1992b). Eine Opfer verlangende oder sonst unpopuläre Politik kann hier leicht blockiert werden. Kommt sie aber dennoch zustande, so werden die ausgehandelten Kompromißlösungen von den daran Beteiligten aus unterschiedlichen Perspektiven kommentiert und in eher verwirrenden öffentlichen Diskursen oftmals von keiner Seite mit voller Überzeugungskraft als sachlich richtig und normativ gerechtfertigt erläutert und verteidigt werden.^[13]

Die bisherigen Argumente können in der untenstehenden Übersicht zusammengefaßt werden: Aus der Output-Perspektive gibt es einen symmetrischen Trade-off: Machtkonzentrierende Systeme sind handlungsfähiger und damit jedenfalls dann potentiell problemlösungsfähiger, wenn eine gemeinwohlorientierte Politik die Abkehr vom Status quo erfordert, während machtsverteilende Systeme gerade damit besondere Schwierigkeiten haben. Ihre multiplen Vetopositionen begünstigen jedoch die Kontrolle politischer Herrschaft, während machtkonzentrierende politische Systeme dafür in erster Linie auf die öffentliche Meinung und die Reaktion der Wähler angewiesen sind. Weniger symmetrisch erscheinen dagegen die Verhältnisse aus der Input-Perspektive: Je stärker die machtsverteilenden „*checks and balances*“ in einer Verfassung ausgeprägt sind, desto schwächer ist die Legitimationskraft des *unitarischen* Kanals der politischen Willensbildung, weil sowohl der Sanktionsmechanismus der allgemeinen Wahl als auch die Überzeugungskraft politischer Diskurse durch die Diffusion politischer Verantwortlichkeit und die Kakophonie der Argumente der Regierenden geschwächt werden. Die input-orientierte Legitimation in machtsverteilenden politischen Systemen ist deshalb in stärkerem Maße auf die *partikulären* Kanäle und die – normativ eher problematischen – Argumente einer pluralistischen Demokratietheorie angewiesen.

	Machtkonzentration	Machtsverteilung
Output-orientierte Legitimationsfaktoren		
Problemlösungseffektivität	hoch	gering
Machtkontrolle	schwach	stark
Input-orientierte Legitimationsfaktoren		
Partikulärer Zugang	korporatistisch	pluralistisch

Unitarischer Zugang politische Verantwortlichkeit kommunikativer Diskurs	sichtbar fokussiert	diffus verwirrend
--	------------------------	----------------------

3.2 Die begrenzte Legitimationskraft unpolitischer Institutionen

In der europäischen Geschichte gab es im Übergang vom Absolutismus (in dem die ständestaatlichen Institutionen des späten Mittelalters außer Kraft gesetzt worden waren) zum demokratischen Verfassungsstaat eine „konstitutionalistische“ Phase, in der die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen und insbesondere die Gewährleistung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit die Hauptlast der Legitimation des politischen Systems zu tragen hatte. Mit Blick auf die Entwicklungsländer und die Transformationsländer wird überdies heute im Kontext der *Good-governance*-Diskussion diese historische Abfolge auch funktionalistisch interpretiert: die Einführung formal demokratischer Institutionen bleibt prekär und erscheint riskant, wenn nicht zuvor die *Rule of Law* und der Schutz von Eigentumsrechten etabliert und dauerhaft gewährleistet ist.

Dies mag als Analyse historischer Verläufe zutreffen. Im Rahmen kulturell und institutionell gefestigter Demokratien freilich bedarf die Behauptung der eigenständigen Legitimationskraft politisch unabhängiger Institutionen einer normativ überzeugenden Begründung. Diese erscheint unproblematisch, wo es darum geht, die unparteiische Anwendung des parlamentarisch gesetzten Rechts auf Einzelfälle zu sichern; und auch die richterliche Rechtsfortbildung in den traditionell dem *Common Law* zugerechneten Materien des Zivil- und Strafrechts erscheint unbedenklich, solange der parlamentarische Gesetzgeber jederzeit korrigierend eingreifen könnte. Anders steht es um die Verfassungsgerichtsbarkeit, die in Ländern mit einer von Selbstzweifeln unangefochtenen demokratischen Tradition entweder nicht existiert (wie in Großbritannien oder den skandinavischen Staaten) oder, wo sie durch richterlichen *coup d'état* eingeführt wurde (wie in den USA), immer wieder kritisch und selbstkritisch nach den Grenzen ihrer Legitimität befragt wird (Bickel 1962; Ehmke 1961; Scharpf 1965, 1970). Ihre Rechtfertigung bezieht sie, sieht man von der notwendigen Regelung föderaler Kompetenzkonflikte einmal ab, aus einem tiefen – möglicherweise historisch begründeten – Mißtrauen gegen den demokratisch legitimierten Gesetzgeber, dem man es nicht zutraut, die für alle demokratischen Verfassungsstaaten konstitutiven Grenzen staatlicher Herrschaft aus eigener Überzeugung zu respektieren.

Diese Grenzen, hierzulande durch die Grundrechte und die Europäische Menschenrechtskonvention bezeichnet, werden – wie die Erfahrung in totalitären Staaten und in korrupten Regimes gelehrt hat – durch die Justiz nicht notwendigerweise besser geschützt als durch die Parlamente. Aber in Staaten mit grundsätzlich verfassungstreuen Regierungen und Parlamenten und mit einer auf behauptete Verfassungsverletzungen sensibel reagierenden öffentlichen Meinung kann die Institutionalisierung einer auf die Entscheidung von Verfassungsfragen spezialisierten Vetoposition das relative Gewicht verfassungsrechtlicher Argumente beträchtlich erhöhen. Solange dabei der Verdacht illegitimer Richterherrschaft vermieden werden kann, und solange die Politik die Voten des Verfassungsgerichts respektiert, kann so die Legitimität des politischen Systems im Ganzen durchaus gesteigert werden.

Freilich sind die genannten Voraussetzungen prinzipiell prekär. Die Autorität der Verfassungsgerichtsbarkeit basiert letztlich auf dem Anspruch, den von partikulären Interessen gereinigten normativen Gemeinwohl der Bürger – oder, in den Worten von

Justice Harlan Fisk Stone, „the sober second thought of the community“ (Stone 1936, zit. nach Bickel 1962: 26) – auch gegenüber dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vertreten zu können, und auf der Unterstützung, die dieser Anspruch in der öffentlichen Meinung findet. Würde diese Unterstützung durch eine Rechtsprechung untergraben, welche die normativen Präferenzen der Bürger nachhaltig verletzt, oder die als Parteinahme in aktuellen politischen Auseinandersetzungen verstanden werden kann, dann wäre es dem Gesetzgeber ein Leichtes, nach dem Muster von Roosevelts „*court packing plan*“ von 1937 die Verfassungsgerichtsbarkeit entweder zu korrigieren oder zu entmachten. Die Legitimität der unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit beruht also paradoxerweise auf ihrer institutionellen Verwundbarkeit. Ihre Autorität gilt als anerkannt, gerade weil sie im ernsthaften Konfliktfall von der demokratischen Politik nicht hingenommen werden müßte.

Noch deutlicher gilt dies für die unabhängige Notenbank. Jenseits aller output-orientierten Argumente einer ökonomischen Theorie, welche den Nutzen einer entpolitisierten Geldpolitik gegenüber den inflationären Versuchungen demokratisch verantwortlicher Regierungen betonen, basiert die Autorität der Notenbank in allfälligen Konflikten mit der Regierung ausschließlich auf ihrer input-orientierten Unterstützung durch die öffentliche und veröffentlichte Meinung. Nur diese hat die Bundeskanzler von Konrad Adenauer über Ludwig Erhard und Helmut Schmidt bis zu Helmut Kohl daran gehindert, den Konflikt zwischen ihrer Finanzpolitik und der Geldpolitik der Bundesbank durch die einfache Änderung des Bundesbankgesetzes zu bereinigen. Nicht anders steht es um die prekäre Legitimation sonstiger „nicht-politischer“ Institutionen einschließlich der unabhängigen Regulierungskommissionen amerikanischen Musters. Im demokratischen Verfassungsstaat ist sie abhängig von der input-orientierten Legitimität der demokratisch verantwortlichen „politischen“ Institutionen. Deshalb erscheint es auch zumindest voreilig, wenn umstandslos von der Existenz politischer nicht verantwortlicher Institutionen auf der nationalen Ebene auf die Legitimität solcher Institutionen auf der europäischen oder internationalen Ebene geschlossen wird (so etwa Moravcsik 2002). Darüber sogleich mehr.

4 Legitimation jenseits des Nationalstaats

Der Durchgang durch die Systematik der Legitimationsargumente hat gezeigt: Im demokratischen Nationalstaat können in unterschiedlichen institutionellen Lösungen begründete input-orientierte und output-orientierte Argumente einander ergänzen und verstärken – wobei freilich die Hauptlast der Legitimation zugemuteter Interessenverletzungen immer durch input-orientierte Argumente getragen werden muß, während die Reichweite einer ausschließlich output-orientierten Argumentation sich auf politische Lösungen beschränkt, die das Pareto-Kriterium erfüllen. Nicht alle diese Argumente könnten auch in politischen Systemen jenseits oder oberhalb des Nationalstaats Geltung beanspruchen. Insbesondere gilt dies für die input-orientierte Legitimation, deren faktische und institutionelle Voraussetzungen jenseits des Nationalstaats nur in eingeschränktem Maße oder gar nicht erfüllt werden. Überdies unterscheiden sich die institutionellen Bedingungen in der Europäischen Union so sehr von denen in anderen internationalen Organisationen, daß eine separate Behandlung geboten erscheint.

4.1 Europäische Union

Anders als alle anderen internationalen Organisationen haben die „politischen“ Institutionen der Europäischen Union eine Struktur, die mit dem steigenden Einfluß des direkt gewählten Europäischen Parlaments auf die Gesetzgebung und mit der

zunehmenden (wenngleich immer noch eingeschränkten) Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament zumindest als formale Annäherung an legitimationskräftige Institutionen nationaler Demokratien verstanden werden kann. Wegen der starken Rolle der nationalen Regierungen im Europäischen Rat und im Ministerrat partizipiert die Union überdies auch indirekt an deren demokratischer Legitimation – so wie ja auch dem deutschen Bundesrat eine indirekt-demokratische Legitimation zugeschrieben wird (Klein 1989). Schließlich verfügt die Union in dem Europäischen Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank und (bei der Ausübung mancher Funktionen) auch der Kommission über „nicht-politische“ Institutionen, deren Kompetenzen und institutionelle Strukturen denen der Verfassungsgerichte, unabhängigen Zentralbanken und unabhängigen Regulierungskommissionen in einigen Mitgliedstaaten zu entsprechen scheinen. Der Vergleich mit den Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaats liegt also durchaus nahe. Bei näherem Zusehen freilich erscheinen die Differenzen größer als die Gemeinsamkeiten.

4.1.1 Politische Institutionen

Der wichtigste Unterschied betrifft die nicht-institutionellen Grundlagen der *unitarischen* oder *parlamentarischen* Input-Legitimation. Diese, so habe ich oben argumentiert, setzt auf Seiten der Bürger und Wähler eine starke Kollektiv-Identität voraus, die erst die Zumutung von nicht kompensierten Sonderopfern normativ vertretbar, und gemeinwohlorientierte Diskurse zwischen Regierenden und Regierten überhaupt möglich erscheinen ließe. Daß es daran in Europa derzeit (noch) fehlt, bedarf kaum einer Begründung (Lepsius 2004). Selbst in den sechs Gründerstaaten der Union ist die nationale Identität viel stärker als die europäische; noch mehr gilt dies für die 1973 hinzugekommenen Briten und Dänen; und von den Bürgern der neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa kann man erst recht nicht den Vorrang einer europäischen vor der soeben wiedergewonnenen nationalen Identität erwarten. Kurz, die Bürger der Mitgliedstaaten sind zuerst Briten, Franzosen, Deutsche oder Polen und erst in zweiter oder dritter Linie Europäer mit der Bereitschaft zur europaweiten Solidarität auch gegen die eigenen Interessen (Nissen 2004). Dem entspricht ihr eklatantes Desinteresse an den Europawahlen – ebenso wie deren Inszenierung als Plebiszit über die eigene Regierung durch die nationalen Parteien. Deshalb, und nicht allein wegen der allenfalls im Englischen übersteigbaren sprachlichen Barrieren, fehlen in Europa auch alle faktischen Voraussetzungen – gemeinsame Medien, europäische politische Parteien – für europaweite öffentliche Diskurse zwischen den Regierenden und den Regierten. Dies schließt parallele nationale Diskurse nicht aus, wie zuletzt die Proteste in vielen EU-Mitgliedstaaten gegen den Krieg im Irak gezeigt haben. Aber die Habermas'sche Hoffnung, daß daraus eine kollektive europäische Identität erwachsen werde, eilt der historischen Entwicklung doch weit voraus.^[14] Aus denselben Gründen erweist sich die Europawahl auch als untaugliches Instrument zur Einforderung der politischen Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber den Regierten.

Obwohl also der Einfluß des Europäischen Parlaments auf die Gesetzgebung in den vergangenen zehn Jahren erheblich zugenommen hat, ist der *unitarische* Kanal der politischen Willensbildung – öffentliche Meinung, Parlamentswahlen, Regierungsbildung, politische Diskurse – für die input-orientierte Legitimation der europäischen Politik weiterhin von minimaler Bedeutung. Dagegen haben das Parlament und insbesondere seine Ausschüsse durchaus an Bedeutung als Kanal der *partikulären* Interessenvermittlung gewonnen. Aber damit steht es nicht allein. Zugangsmöglichkeiten für organisierte Interessen bieten auch die Generaldirektionen der Kommission, welche die Gründung europäischer Spitzenverbände sogar aktiv gefördert hat. Vor allem aber eröffnen die

spezialisierten Ministerräte und deren Untergliederungen privilegierte Zugangsmöglichkeiten für alle Interessengruppen, die im jeweiligen Mitgliedstaat Einfluß auf das zuständige Ministerium haben. Die Offenheit der europäischen Institutionen für die Inputs organisierter Interessen entspricht insgesamt nicht dem korporatistischen, sondern dem *pluralistischen* Muster und erscheint insoweit auch keineswegs defizitär im Vergleich zu den korrespondierenden Möglichkeiten der pluralistischen Interessenvermittlung in den Mitgliedstaaten.[15]

Mit dieser Struktur der Interessenvermittlung korrespondiert eine extrem machtvorteilende politische Entscheidungsstruktur mit einer Vielzahl von Vetopositionen. Gesetzesinitiativen können allein von der Kommission lanciert werden, wobei die jeweils zuständige Generaldirektion eine Mehrheit in der Gesamtkommission finden muß, in der die ressortspezifischen und die nationalen Perspektiven der Kommissare gleichermaßen Bedeutung haben können. Ähnliches gilt im Parlament, dessen – von den Ausschüssen vorgeformtes – Mehrheitsvotum inzwischen in fast allen Politikfeldern erforderlich ist. Die immer notwendige Zustimmung des Ministerrats schließlich muß, wo nicht einstimmig, so doch mit hoher qualifizierter Mehrheit erfolgen. Kurz, der Prozeß der europäischen Gesetzgebung kann von vielen Vetopositionen aus blockiert werden, die ihrerseits jeweils auf partikuläre Inputs sensibel reagieren. In diesen langwierigen und vielfach gehemmten politischen Prozessen sind deshalb Ergebnisse höchst unwahrscheinlich, durch die nationale, sektorale und gruppenspezifische Interessen in gravierender Weise verletzt werden könnten. Im Rahmen der hier entwickelten Analyse bedeutet dies: Die Politik, die in den politischen Institutionen der Union tatsächlich beschlossen werden kann, hat einen relativ geringen Legitimationsbedarf. Deshalb fällt insoweit das *input-orientierte* „europäische Demokratiedefizit“ – d.h. die Abwesenheit *unitarischer* politischer Verantwortlichkeit und europaweiter politischer Diskurse – wenig ins Gewicht, zumal dieses Defizit ja durch die Vielfalt *pluralistischer* Input-Optionen gemildert wird. Freilich würden die gegenwärtigen Bedingungen der Input-Legitimation auch nicht ausreichen, um eine anspruchsvollere, stärker intervenierende und umverteilende europäische Politik zu stützen.

Dieser Befund auf der Input-Seite hat nun freilich durchaus problematische oder zumindest ambivalente Implikationen für die *Output-Legitimation* der Europäischen Politik. Soweit es um die Verhinderung von Machtmißbrauch geht, übertreffen die politischen Institutionen der Europäischen Union sogar die extremeren Varianten nationaler *Checks-and-balances*-Verfassungen (so mit Recht Moravcsik 2002). Freilich wird damit auch die durch mangelnde Input-Legitimation normativ beschränkte *Problemlösungsfähigkeit* der europäischen Politik institutionell abgesichert und faktisch verfestigt. Als Ergebnis von Verhandlungen zwischen einer Vielzahl selbständiger Akteure ist sie im Prinzip auf Lösungen beschränkt, welche die unkompensierte Verletzung wichtiger Interessen der Beteiligten oder ihrer Klientel ausschließen. Gewiß hat die Union dank der Führungsrolle der Kommission und der „europäischen“ Sozialisation nationaler Repräsentanten konsensorientierte Verhandlungsmethoden entwickelt, welche die konstruktive Suche nach *Win-win*-Lösungen begünstigen und objektiv vermeidbare Blockaden auch so weit wie möglich ausschließen (Wallace/Wallace 2000; Héritier 2000). Sie finden jedoch ihre Grenze an real konfligierenden Interessen. In der Vergangenheit wurde diese Grenze zwar immer wieder durch „Koppelgeschäfte“ und (vor allem von Deutschland finanzierte) finanzielle „Seitenzahlungen“ hinausgeschoben, aber ob damit auch die wesentlich größere Heterogenität der Interessen nach der Osterweiterung bewältigt werden kann, ist zumindest nicht sicher.

Im Prinzip jedenfalls ist die Problemlösungsfähigkeit der „politischen“ Institutionen der Union auf Lösungen beschränkt, welche die politisch gravierenden Interessen und

Präferenzen gewichtiger Gruppen in den Mitgliedstaaten nicht verletzen können. Dies schließt von vornherein wichtige Politikfelder aus. Angesichts der normativen, institutionellen und ökonomischen Heterogenität der europäischen Sozialstaaten wäre etwa die Hoffnung auf eine einheitliche europäische Sozialpolitik oder einheitliche europäische Regelungen der Arbeitsbeziehungen völlig unrealistisch (Scharpf 2002; Kanitz/Steinberg 2003). Dies gilt vielen als unproblematisch, weil ja nach dem Subsidiaritätsprinzip die auf europäischer Ebene nicht verhandelbaren Aufgaben der Politik weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben (so etwa Majone 1996; Mestmäcker 1994a). Solche Argumente verkennen jedoch die gravierenden Beschränkungen nationaler Problemlösungsfähigkeit, die von der Europäischen Union herbeigeführt wurden. Um zu verstehen, wie dies trotz der multiplen Vetopositionen und des hohen Konsensbedarfs der europäischen Politik geschehen konnte, muß der Blick nun auf die nicht-politischen Institutionen der Union gerichtet werden.

4.1.2 Nicht-politische Institutionen

Die Funktionen des Europäischen Gerichtshofs entsprechen denen eines nationalen Obergerichts mit verfassungsgerichtlichen Kompetenzen, und das Mandat der Europäischen Zentralbank ist unter deutschem Einfluß dem der Bundesbank nachgebildet worden. Ihre institutionelle Unabhängigkeit geht jedoch weit über die der nationalen Vorbilder hinaus. Das Mandat und die institutionelle Form der deutschen Bundesbank hätten, wie schon erwähnt, von der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit durch einfaches Gesetz geändert werden können. Bei der EZB dagegen basieren sowohl das Mandat („die Preisstabilität zu gewährleisten“) als auch die institutionell garantierte Unabhängigkeit bei der Interpretation und Ausübung dieses Mandats auf dem Maastricht-Vertrag, dessen Regeln nur durch einstimmige Vertragsänderung und Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten geändert werden könnten.

Das Gleiche gilt für den Europäischen Gerichtshof und sein Mandat zur „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ der europäischen Verträge. Seine verfassungsgerichtliche Qualität verdankt dieses Mandat den vom EuGH in eigener Verantwortung postulierten Prinzipien der „Suprematie“ und der „unmittelbaren Wirkung“ des Europarechts – und deren Akzeptanz durch die nationalen Gerichte.^[16] Im Gegensatz zu den Regeln aller anderen internationalen Organisationen genießt danach das Europarecht – und zwar nicht nur das „primäre“ Recht der Verträge, sondern auch die „sekundären“ Verordnungen und Richtlinien – absoluten Vorrang vor den Verfassungen und allem anderen Recht der Mitgliedstaaten, und es ist als unmittelbar geltendes Recht von den nationalen Behörden und Gerichten anzuwenden. Wie immer die politischen Institutionen der EU zu charakterisieren sind – was ihre Rechtsordnung angeht, muß sie als vollentwickelter Bundesstaat mit der uneingeschränkten Maxime „Bundesrecht bricht Landesrecht“ qualifiziert werden (so schon Weiler 1982).

Daß dagegen im nationalen Recht trotz immer wieder zweifelnder *obiter dicta* des Bundesverfassungsgerichts kein Kraut gewachsen ist, muß die Legitimität der europäischen Rechtsprechung nicht beeinträchtigen. Viel bedenklicher erscheint jedoch das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zur europäischen Politik. Während die deutsche Verfassungsrechtsprechung wenigstens durch Zweidrittel-Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat korrigiert werden könnte, kann eine auf die Verträge gestützte Entscheidung des EuGH wiederum nur durch einstimmig zu beschließende Vertragsänderung und Ratifikation in allen Mitgliedstaaten – also faktisch überhaupt nicht – revidiert werden. Angesichts der hohen Konsensschwellen im Prozeß der europäischen Gesetzgebung, die auch durch den Verfassungsvertrag nicht gesenkt worden sind (Devuyst 2004), gilt

überdies fast das Gleiche für die gerichtliche Interpretation des sekundären Europarechts. Dies hat auch wichtige Rückwirkungen auf die Position der Kommission, deren Kompetenz zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten – im Gegensatz zu ihrer Rolle im Gesetzgebungsverfahren – weder von der Zustimmung des Ministerrats noch von der des Parlaments abhängig ist. Solange ihre Interpretation einer Vertragsbestimmung oder einer Regel des sekundären Europarechts vom EuGH gedeckt wird, müßten auch mehrheitliche Proteste im Parlament und im Ministerrat ohne Wirkung bleiben. Dies hat normativ und faktisch bedeutsame Konsequenzen.

Aus normativer Sicht fehlt der Kommission ebenso wie dem EuGH und der Europäischen Zentralbank die indirekt-demokratische Legitimation, die ich oben den nicht-politischen Institutionen im demokratischen Nationalstaat zugeschrieben hatte. Eben weil sie gegen jede politische Korrektur geschützt sind, können sie sich für Entscheidungen gegen aktuelle politische Präferenzen auch nicht auf die stillschweigende Billigung durch den *sober second thought of the community* berufen. Ihrer institutionellen Unverwundbarkeit entspricht also eine höhere normative Verwundbarkeit, deren sich Kommission und Gericht zwar manchmal, aber keineswegs immer bewußt zu sein scheinen.

Eben deshalb freilich verfügen die nicht-politischen Institutionen der EU über eine besonders hohe Handlungsfähigkeit. Im Gegensatz zu den politischen Institutionen der Union, die im Vergleich zur Politik in demokratischen Nationalstaaten in geradezu extremer (aber normativ gut begründeter) Weise durch *checks and balances* und hohe Konsenserfordernisse beschränkt werden, genießen sie eine institutionell kaum beschränkte Autonomie, die es ihnen auch erlaubt, in der Interpretation und Anwendung des europäischen Rechts weit über die historischen Intentionen der vertragschließenden Staaten und der an der europäischen Gesetzgebung beteiligten politischen Akteure hinauszugehen. Diese Autonomie ist in der Vergangenheit in erster Linie zur Beschleunigung und Vertiefung der ökonomischen Integration Europas eingesetzt worden (Scharpf 1999). Gestützt auf die vertragliche Garantie der vier ökonomischen „Grundfreiheiten“ haben die Kommission und der EuGH eine „europäische Wirtschaftsverfassung“ entwickelt (Mestmäcker 1994a, 1994b; vgl. jetzt auch Joerges/Rödl 2004), die der Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs und dem unverzerrten wirtschaftlichen Wettbewerb unbedingten Vorrang gegenüber nationalen Regelungen und Maßnahmen zum Schutz sozialpolitischer, regionalpolitischer oder kulturpolitischer Belange zuerkennt.^[17]

Diese Asymmetrie zwischen einer marktschaffenden und nationale Wettbewerbshindernisse beseitigenden „negativen Integration“ auf der einen Seite und einer marktbeschränkenden oder marktkorrigierenden Politik der „positiven Integration“ auf der anderen Seite kann auf europäischer Ebene nicht politisch korrigiert werden, weil die extreme Heterogenität der ökonomischen und institutionellen Bedingungen und der normativen Präferenzen in den Mitgliedstaaten eine Einigung auf einheitliche europäische Lösungen bisher verhindert haben und nach der Osterweiterung erst recht verhindern werden.

Die für die output-orientierte Legitimität des europäischen Mehrebenensystems im Ganzen bedeutsame Balance zwischen marktschaffender und marktkorrigierender Politik kann also auch weiterhin nur auf der nationalen Ebene realisiert werden. Dort wird sie aber durch die Suprematie des europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts rechtlich beschränkt, während die dadurch ermöglichte Intensivierung des europaweiten wirtschaftlichen Wettbewerbs und der europaweiten Mobilität der Kapitalanlagen und Produktionsstandorte die nationale Politik auch immer engeren ökonomischen Beschränkungen unterwirft. Ähnliches gilt für die Europäische Währungsunion, die eine Anpassung der einheitlichen

Geldpolitik der EZB an die unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ausschließt und dadurch die Bewältigung nationaler Wirtschaftskrisen erschwert oder vereitelt (van der Werf 2004; Enderlein 2004). Kurz, die in ihrer Legitimität prekäre Politik der nicht-politischen europäischen Institutionen hat Rückwirkungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die dort die Problemlösungseffektivität der nationalen Politik (und damit ihre Output-Legitimation) und zugleich ihre Übereinstimmung mit den Präferenzen der Regierten (also ihre Input-Legitimation) gefährden.[18]

4.1.3 Implikationen

Den politischen Institutionen der Union fehlt die unmittelbare Input-Legitimation. Für sich genommen bleibt dies jedoch unschädlich, weil die Vielzahl der Vetopositionen und der Zugangsmöglichkeiten für organisierte Interessen die europäische Gesetzgebung an Regelungen hindert, die die Präferenzen gewichtiger Gruppen in den Mitgliedstaaten in gravierender Weise verletzen könnten. Der Legitimationsbedarf der tatsächlich beschlossenen Politik ist also gering. Freilich gilt dies nur für den Zeitpunkt der Verabschiedung. Wenn europäische Verordnungen oder Richtlinien einmal in Kraft sind, dann behindern dieselben *checks and balances* auch deren Änderung, wenn veränderte Umstände oder neue Einsichten und Präferenzen die ursprüngliche Zustimmung erodieren lassen (man denke an den „Europäischen Stabilitätspakt“). Besonders problematisch erscheint dies für die Beitrittsländer der Osterweiterung, denen als Beitrittsbedingung die Akzeptanz eines *acquis communautaire* abverlangt wurde, dessen Normen unter ganz anderen wirtschaftlichen, institutionellen und politischen Voraussetzungen allein von den bisherigen Mitgliedstaaten beschlossen worden waren (Mair/Zielonka 2002).

Aber auch die bisherigen Mitgliedstaaten sehen sich vor solchen Problemen, wenn geltendes EU-Recht nicht geändert werden kann, oder wenn die nicht-politischen EU-Institutionen ihre revisionsfeste Kompetenz zur Interpretation und Anwendung des primären und sekundären Europarechts zur Durchsetzung von Politikinhalt nutzen, die politisch wichtige Interessen und Präferenzen in den Mitgliedstaaten in gravierender Weise verletzen. Da aus der Sicht ihrer Wähler die EU nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, richtet sich der politische Protest gegen die nationale Regierung (wie dies beispielsweise bei der BSE-Krise der Fall war). Diese kann die ihr zugeschobene politische Verantwortung akzeptieren und unter Einsatz ihres eigenen politischen Kapitals die – möglicherweise von ihr selbst abgelehnten – EU-Regeln diskursiv verteidigen. In diesem Fall kann die Diskrepanz zwischen europäischer Politik und den Präferenzen der Regierten im Kontext der nationalstaatlichen Legitimationsmechanismen politisch verarbeitet werden.[19]

Sollten die nationalen Regierungen statt dessen aber die Verantwortung für eine von ihnen nicht gebilligte EU-Politik und bestehende europarechtliche Beschränkungen ablehnen und den Protest auf europäische Instanzen lenken, die ihrerseits weder diskursfähig noch politisch haftbar zu machen sind, so müßte dies das input-orientierte „europäische Demokratiedefizit“ dramatisieren und die Legitimation der Union im Ganzen untergraben. Aber zugleich denunzierte dies auch die Unfähigkeit der nationalen Politik, auf politisch virulente Probleme und offenbar sachlich berechnete Forderungen der Bürger wirksam reagieren zu können. Damit würden schließlich auch die bisher noch intakten input- und output-orientierten Legitimationsgrundlagen des demokratischen Nationalstaats untergraben.

Angesichts dieses Dilemmas sollte man jedoch auch ein drittes Szenario nicht aus den

Überlegungen ausschließen: Statt die EU-Politik zu verteidigen oder die eigene politische Impotenz zu dramatisieren, hätten nationale Regierungen immerhin auch die Möglichkeit, den Rechtsgehorsam gegen europäische Gebote und Verbote aufzukündigen – entweder durch die verzögerte, unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht, oder durch dessen mangelhafte Implementation, oder schließlich durch die offene Weigerung, sich an EU-Regeln zu halten, deren Befolgung die nationale Politik vor unlösbare Probleme stellen würde. Beim Europäischen Stabilitätspakt erschien diese letzte Variante im vergangenen Jahr keineswegs mehr ganz unrealistisch. Im Ergebnis würde dadurch die von den Mitgliedstaaten bisher stillschweigend hingenommene „bundesstaatliche“ Suprematie des Europarechts wieder in Frage gestellt.

Wenn diese Legitimationsrisiken vermieden werden sollen, dann müßte die Union die Reichweite ihrer Politik und die Reichweite des Europarechts in jenen Politikfeldern beschränken, in denen sie wegen der Heterogenität der Präferenzen und Interessen ihrer Mitglieder zu positiver Gestaltung nicht fähig ist, und die zugleich in der Politik ihrer Mitgliedstaaten einen hohen, legitimationsrelevanten Stellenwert haben. Dazu gehören neben dem Sozialstaat in seinen höchst unterschiedlichen nationalen Ausprägungen auch andere Politikfelder, die zwar nicht generell, wohl aber in dem einen oder anderen Mitgliedstaat vitale Interessen oder besonders starke normative Präferenzen berühren (Kurzer 2001). Vorschläge zu einer wirksamen Beschränkung der europäischen Kompetenzen gab es zwar; sie sind jedoch in den Beratungen über den Verfassungsentwurf nicht wirksam geworden (Vandenbroucke 2003; Scharpf 2002).

4.2 Die internationale Ebene

Außerhalb und oberhalb der Europäischen Union gibt es keine mit dem Europäischen Parlament vergleichbaren politischen Input-Strukturen, und es gibt auch keine nicht-politischen Institutionen, deren Kompetenz sich mit der des EuGH, der EZB oder der Europäischen Kommission messen könnte. Stattdessen haben die von der internationalen Ebene ausgehenden Herrschaftsakte ihre Grundlage entweder in der Selbstbindung von Nationalstaaten durch internationale Vereinbarungen oder in der überlegenen Fähigkeit hegemonialer (Koalitionen von) Staaten, die eigenen Präferenzen gegen Dritte durchzusetzen.

Zur Frage der Legitimation der hegemonialen Variante internationaler Herrschaftsausübung werde ich hier nicht viel beitragen können. Gewiß können die innerstaatlichen Opfer, die effektive Durchsetzungsstrategien erfordern, durch die politischen Strukturen und Prozesse des demokratischen Verfassungsstaats legitimiert werden – wobei auch die Frage nach der internationalen Legitimität des eigenen Vorgehens in den „kommunikativen Diskursen“ der nationalen Politik eine erhebliche Bedeutung gewinnen kann. Die völkerrechtlichen und moralischen Argumente, mit denen etwa eine „humanitäre Intervention“ (output-orientiert) begründet oder kritisiert werden kann, spielen eine noch wichtigere Rolle in den politischen Diskursen jener Drittländer, die weder zur jeweiligen *coalition of the willing* noch zu den Zielen der Intervention gehören. Aber solange die nationalen politischen Diskurse nicht zu einer sanktionsmächtigen „Weltmeinung“ fusionieren, die auch die hegemonialen Staaten bindet, wird die Zustimmung der Drittländer (oder des UN-Sicherheitsrats) zwar vielleicht die Bürger der Täterstaaten, aber kaum die Adressaten und Opfer von der Legitimität der Intervention überzeugen.

Anders steht es bei Akten des internationalen Regierens, die Ergebnis einer vertraglichen Selbstbindung der davon betroffenen Staaten sind. Wenn die vertraglichen Verpflichtungen freiwillig (wenngleich unter dem Einfluß ungleicher Alternativ-Optionen; Scharpf 2000,

Kap. 6) eingegangen wurden, so genügt für die Legitimation des intergouvernemental vereinbarten „Koordinationsvölkerrechts“ (von Bogdandy 2003: 868) im Prinzip die Zustimmung der ihrerseits innerstaatlich legitimierten nationalen Regierungen oder Parlamente. Dies gilt insbesondere dann, wenn die innerstaatliche Anwendung der Vereinbarungen eines nicht substituierbaren nationalen Umsetzungsakts bedarf. Auch wenn die Verweigerung den Staat gegenüber den Vertragspartnern ins Unrecht setzen und Sanktionen nach sich ziehen würde, bleibt die Umsetzung ein Akt der nationalen Staatsgewalt, für den die Regierung die unmittelbare politische Verantwortung nicht abwehren kann. Anders wäre es nur, wenn nach dem Vorbild der erfolgreichen Konstitutionalisierung des Europarechts (Weiler 1982; Alter 2001) sich auch die Überlegungen zu einer „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ (dazu von Bogdandy 2003: 846 mit weiteren Nachweisen) durchsetzen würden. Wenn auch die internationalen Verträge oder deren Interpretation durch die *Dispute Settlement Bodies* der WTO und andere supranationale Instanzen unmittelbare Geltung im nationalen Rechtssystem und Vorrang vor dem nationalen Recht gewännen, und so die konstitutive Verantwortung der nationalen Regierungen ausschließen, dann würde auch die Legitimität des Vertragsrechts prekär.

Aber was ist die potentielle Reichweite der intergouvernementalen Legitimation? Auf den ersten Blick scheint sie strikt begrenzt durch das output-orientierte Pareto-Kriterium. Aus der allein relevant erscheinenden Output-Perspektive sind die miteinander verhandelnden nationalen Regierungen jeweils Treuhänder des nationalen Gemeinwohls. Sie dürften demnach (unter Bedingungen der vollständigen Information) keine Vereinbarung akzeptieren, bei der ihr Land sich *per saldo* schlechter stellen würde als im Status quo. Unkompensierte Sonderopfer und Umverteilung wären also prinzipiell ausgeschlossen (Scharpf 2000b). Unter der Annahme einer egoistisch-rationalen Verfolgung nationaler Interessen und angesichts der extremen Heterogenität nationaler Interessen und Präferenzen könnten deshalb auch internationale Verhandlungen für viele der Probleme, die auf nationaler Ebene nicht mehr bewältigt werden können – vom globalen Klimawandel über die globale Steuerkonkurrenz und Lohnkonkurrenz bis zur globalen Armutswanderung und zum globalen Terrorismus – keine befriedigenden Lösungen bieten. Diese scheitern schon in der Theorie nicht nur an allfälligen Nullsummenkonflikten, sondern auch an der Verteidigung relativer Vorteile und an den Versuchungen des Trittbrettfahrens in Dilemma-Konstellationen. Sekretariate internationaler Organisationen, die als „ehrliche Makler“ akzeptiert werden, können helfen, Mißverständnisse auszuräumen und unnötige Konflikte zu vermeiden. Aber sie können ernsthaft konfligierende Interessen und Präferenzen nicht harmonisieren.

Aus einer reinen Output-Perspektive müssen diese Hürden unübersteigbar erscheinen. Effektive Lösungen wären auch hier auf input-orientierte Legitimationsargumente angewiesen. Nur die Bürger selbst, nicht aber ihre Repräsentanten, könnten unfreiwillige Umverteilung und unkompensierte Sonderopfer legitimieren. Aber wie sollte das möglich sein? Die Visionen einer *cosmopolitan democracy* im Rahmen der repräsentativen Verfassung eines föderalen Weltstaates (Held 1991, 1993) müssen auf alle absehbare Zeit an der fehlenden kollektiven Identität eines „globalen *demos*“ scheitern,^[20] während die auf nationale Ziele gerichteten Präferenzen der Bürger ihre normative Relevanz verlieren, wenn es um Probleme geht, die im Rahmen des einzelnen Staates nicht mehr bewältigt werden können (Scharpf 2000a)?

Aber folgt daraus auch die Unmöglichkeit einer input-orientierten Legitimation von Vereinbarungen, die „transnationale Solidarität“ (Beckert et al. 2004) – sprich internationale Umverteilung und nicht-kompensierte Sonderopfer – zum Ziel haben? Im Prinzip ja, solange man an der Prämisse festhält, daß Solidarität jenseits des Nationalstaats

eine globale oder jedenfalls transnationale kollektive Identität oder, was hier auf das Gleiche hinausläuft, effektive „Kommunikationsstrukturen einer Weltgesellschaft“ (Habermas 2004) voraussetze. Nach den oben entwickelten Argumenten gälte dies jedoch nur für die *supranational* – hierarchisch oder majoritär – *oktroyierte* Solidarität, deren Legitimation in der Tat auf das Vorhandensein einer starken Kollektividentität und die transnationale Integration politischer Diskurse angewiesen bliebe. Es gilt nicht für die vertragliche *Koordination nationaler Vorhaben* der internationalen Solidarität.

Die Grundlagen einer input-orientierten Legitimation internationaler Solidarität liegen dann freilich in der nationalen Politik und deren Rückkoppelung mit den Präferenzen ihrer Bürger. Diese und nur diese sind ja frei, solidarische und sogar altruistische Kriterien in die eigene Bewertung politischer Optionen aufzunehmen – und wo dies der Fall ist, da sind auch die verhandelnden Regierungen zu internationalen Vereinbarungen legitimiert, die eine Selbstverpflichtung zu solidarischem oder sogar altruistischem Verhalten konstituieren. In der normativen Theorie der nationalen Politik jedenfalls, so viel ist Habermas zuzugeben, ist der – für die demokratische Legitimation nationaler Umverteilung denknotwenige – Schritt vom *individuellen* Egoismus zur *nationalen* Solidarität der Bürger kein qualitativ anderer als der Schritt von der nationalen Gemeinwohldefinition zur grenzüberschreitenden „Einbeziehung des Anderen“ (Habermas 1996), der für die demokratische Legitimation einer nationalen Politik der internationalen Solidarität vorausgesetzt werden muß.

Das heißt gewiß nicht, daß diese Voraussetzungen einfach unterstellt werden dürften. Aber die Schwierigkeiten liegen auf der empirischen Ebene und nicht auf der der normativen politischen Theorie.^[21] In der Realität erwies sich ja die Entwicklung nationaler Identitätskonstrukte, die schließlich auch die von der nationalen Militär-, Steuer- und Sozialpolitik zugemuteten Solidaropfer demokratisch legitimieren konnte, als ein langwieriger, institutionell wie ideologisch höchst voraussetzungsvoller und nach wie vor prekärer Prozeß (Levi 1997), dessen Wiederholung auf Ebenen oberhalb des Nationalstaats in der Tat unwahrscheinlich wäre (Kaufmann 2004). Deshalb werden sich wohl schon für die Europäische Union die Bemühungen um die Ausbildung einer mit dem Nationalstaat vergleichbaren kollektiven Identität als eine Sackgasse erweisen, und es ist sogar zweifelhaft, ob die erfolgreiche Entwicklung eines „europäischen Nationalismus“ normativ wünschenswert wäre.^[22] Noch weniger erreichbar oder wünschenswert wäre ein auf kollektive Identität gestützter Weltstaat.

Aber eben dies muß mit der „Einbeziehung des Anderen“ ja auch nicht gemeint sein. Eine starke Kollektividentität ist die notwendige Voraussetzung der Legitimation hoheitlich oktroierter Opfer, welche die Interessen und Präferenzen der betroffenen Bürger gravierend verletzen. Aber auch wenn diese Voraussetzung fehlt, sind die Bürger nicht daran gehindert, das Wohlergehen anderer Individuen oder die mit anderen Staaten geteilten Interessen in ihren eigenen Präferenzen zu reflektieren und dafür auch spürbare eigene Opfer in Kauf zu nehmen. Die input-orientierte demokratische Legitimation einer international solidarischen nationalen Politik ist deshalb zumindest nicht ausgeschlossen – nur könnte sie eben nicht unter Berufung auf eine prä-existente Kollektividentität oktroiert werden.

Empirisch ist dies gewiß eine im Vergleich zum Nationalstaat wesentlich schwächere Form der Solidarität – wie etwa am eklatanten Mißverhältnis zwischen den fast klaglos hingenommenen Billionentransfers in die neuen Bundesländer und den dauernden Protesten gegen die deutschen Nettobeiträge zum Haushalt der EU oder gar den stetig fallenden Aufwendungen für die Dritte Welt deutlich wird. Aber insgesamt sind auch die auf internationale Verträge gestützten Aufwendungen für Zwecke der internationalen

Solidarität keineswegs unerheblich (Tomuschat 2004).

Ganz offenbar sind nationale politische Diskurse dafür von großer Bedeutung – oder wie sonst sollte man erklären, daß in den skandinavischen Demokratien der Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttoinlandsprodukt seit langem den Beitrag der anderen Industrieländer um ein Mehrfaches übersteigt, und daß die gleichen Länder sich auch in weit überproportionalem Maße an internationalen Friedensmissionen und Menschenrechtsinitiativen beteiligen? Diese reale „Solidarität unter Weltbürgern“ erwächst aber gerade nicht aus den „Kommunikationsstrukturen einer Weltgesellschaft“, wie Habermas postuliert (sonst dürfte es so eklatante Unterschiede nicht geben), sondern aus politischen und moralischen Diskursen in den politisch integrierten Kommunikationsstrukturen der jeweiligen Nationalstaaten. Sie allein können die Zustimmung zu internationaler Umverteilung und zu nicht-kompensierten Sonderopfern für das jeweils eigene Land legitimieren – und erst die Parallelität der nationalen Legitimationsdiskurse[23] begründet die Legitimität eines über die wechselseitige Akkommodation nationaler Eigeninteressen hinausgehenden, solidarischen „Regierens jenseits des Nationalstaats“.[24] So oder so bleibt also die Legitimität politischen Handelns und rechtlicher Normierung auf der internationalen Ebene auf die legitimierenden Strukturen und Prozesse der Nationalstaaten angewiesen.

Literatur

- Alter, J., 2001: Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth J., 1951: Social Choice and Individual Values. New York: John Wiley.
- Beckert, Jens et al. (Hrsg.), 2004: Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen. Frankfurt a.M.: Campus.
- Benner, Mats/Torben Bundgaard Vad, 2000: Sweden and Denmark: Defending the Welfare State. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges. Oxford: Oxford University Press 2000, 399–466.
- Bickel, Alexander M., 1962: The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Bogdandy, Armin von, 2003: Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 63, 853–877.
- Brugger, Winfried/Stephan Kirste/Michael Anderheiden (Hrsg.), 1992: Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Baden-Baden: Nomos.
- Buchanan, James M./Gordon Tullock, 1962: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cox, Helmut, 1996: Öffentliche Dienstleistungen und europäische Wettbewerbsordnung. Das europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service Public-Gedankens. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 41, 161–188.
- Dahl, Robert A., 1989: Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press, 307.
- Devuyst, Youri, EU Decision-Making after the Treaty Establishing a Constitution for Europe. Policy Paper No. 9. European Union Center, University of Pittsburgh, July 2004. <<http://www.ucis.pitt.edu/cwes>>
- Dryzek, John S., 1990: Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ehmke, Horst, 1961. Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung. Karlsruhe: C.F. Müller.

- Elias, Norbert, 1987: Wandlungen der Wir-Ich-Balance. In: Norbert Elias, *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 207–315.
- Elster, Jon (Hrsg.), 1998: *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enderlein, Henrik, 2004: *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fuchs, Dieter, 2002: Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz*. WZB Jahrbuch 2002. Berlin: Sigma, 87–108.
- Ganghof, Steffen/Thomas Bräuninger, 2003: *Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany*. MPIfG Working Paper 03/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-11/wp03-11.pdf>>
- Ganghof, Steffen, 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2001: *Minority Governments and Party Politics. The Political and Institutional Background to the „Danish Miracle“*. In: *Journal of Public Policy* 21, 53–70.
- Große-Kracht, Hermann-Josef, 2004: Die überraschende Renaissance des Gemeinwohls. Strohfeuer oder Auftakt zu einer neuen Debatte um das politische Selbstverständnis moderner Gesellschaften? In: *Soziologische Revue* 27, 297–311.
- Habermas, Jürgen, 1962: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen, 1973: Zur Logik von Legitimationsproblemen. In: Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 131–196.
- Habermas, Jürgen, 1992: *Deliberative Politik – ein Verfahrensbegriff der Demokratie*. In: Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 349–398.
- Habermas, Jürgen, 1996: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen/Jacques Derrida, 2003: Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas. In: *FAZ*, 31.5.2003.
- Habermas, Jürgen, 2004: Solidarität jenseits des Nationalstaats. Notizen zu einer Diskussion. In: Jens Beckert et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 225–235, 231.
- Harsanyi, John C., 1955: Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility. In: *Journal of Political Economy* 63, 309–321.
- Held, David, 1991: Democracy, the Nation State and the Global System. In: *Economy and Society* 20, 139–172.
- Held, David (Hrsg.), 1993: *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, Anton/Brigitte Unger/Jelle Visser, 2000: How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 175–263.
- Hennis, Wilhelm, 2000: Amtsgedanke und Demokratiebegriff. In: Wilhelm Hennis, *Politikwissenschaft und politisches Denken*. Tübingen: Mohr.
- Héritier, Adrienne, 2000: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hirschman, Alfred O., 1970: Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms,

- Organizations, and States. Cambridge: Harvard University Press.
- Höffe, Otfried, 1987: Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Immergut, Ellen M., 1992a: Institutions, Veto Points, and Policy Results. A Comparative Analysis of Health Care. In: *Journal of Public Policy* 10, 391–416.
- Immergut, Ellen M., 1992b: Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, 1997: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. In: *European Law Journal* 3, 273–299.
- Joerges, Christian/Ellen Vos (Hrsg.), 1999: EU Committees: Social Regulation, Law and Politics. Oxford: Hart.
- Joerges, Christian/Florian Rödl, 2004: Social Market Economy as a European Social Model? EUI Working Paper LAW No. 2004/8. Florenz: European University Institute.
- Kaiser, André, 1997: Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism. In: *Journal of Theoretical Politics* 9, 419–444.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. In: *Economic Journal* 49, 549–552.
- Kanitz, Ralf/Philipp Steinberg, 2003: Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem. In: *Europarecht* 2003/6, 1013–1036.
- Kapoor, Ilan, 2004: Deliberative Democracy and the WTO. In: *Review of International Political Economy* 11, 522–541.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2004: Sozialstaatliche Solidarität und Umverteilung im internationalen Wettbewerb. In: Jens Beckert et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–72.
- Klein, Hans H., 1989: Die Legitimation des Bundesrats und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen. In: *Bundesrat* (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 95–111.
- Kurzer, Paulette, 2001: Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lepsius, M. Rainer, 2004: Prozesse der europäischen Identitätsstiftung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 38/2004, 3–5.
- Levi, Margaret, 1997: Consent, Dissent, and Patriotism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Madison, James, 1961: The Federalist No. 51. In: *The Federalist*. Edited, with an Introduction and Notes, by Jacob E. Cooke. Cleveland: Meridian Books, 347–353.
- Mayntz, Renate, 1992: Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 11–35.
- Mayntz, Renate, 2001: Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemein Sinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemein Sinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Band 2. Berlin: Akademie Verlag, 111–126.
- Mair, Peter/Jan Zielonka, 2002: Introduction. Diversity and Adaptation in the Enlarged European Union. In: *West European Politics* 25, 1–18.
- Majone, Giandomenico, 1996: *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mestmäcker, Ernst Joachim, 1994a: Über das Verhältnis der europäischen Wirtschaftsordnung zu den Mitgliedstaaten. In: *Veröffentlichungen der Joachim-Jungius Gesellschaft* 77, 149–169.
- Mestmäcker, Ernst Joachim, 1994b: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union.

- In: Rolf H. Hasse/Josef Molsberger/Christian Watrin (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart: Fischer, 263–292.
- Moravcsik, Andrew, 2002: Reassessing Legitimacy in the European Union or: How We Learned to Stop Worrying and Love the ‚Democratic Deficit‘. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 603–625.
- Müller, Harald, 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations. In: *European Journal of International Relations* 10, 395–435.
- Münkler, Herfried, 2004: Enzyklopädie der Ideen der Zukunft: Solidarität. In: Jens Beckert et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 15–28.
- Münkler, Herfried/Harald Bluhm, 2001: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Herfried Münkler/Harald Bluhm (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, Band 1. Berlin: Akademie Verlag, 9–30.
- Münkler, Herfried/Harald Bluhm (Hrsg.), 2001: *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, Band 1. Berlin: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried/Karsten Fischer (Hrsg.), 2002: *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, Band 2. Berlin: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried/Karsten Fischer (Hrsg.), 2002: *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“*, Band 3. Berlin: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried/Harald Bluhm (Hrsg.), 2002: *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, Band 4. Berlin: Akademie Verlag.
- Nissen, Sylke, 2004: Europäische Identität und die Zukunft Europas. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 38/2004, 21–29.
- Nullmeier, Frank/Tanja Pritzlaff, 2002: *Gemeinsinn durch Konkurrenz. Argumentationsfiguren normativer Integration*. In: Herfried Münkler/Harald Bluhm (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, Band 4. Berlin: Akademie Verlag, 187–216.
- Nutinger, Hans G., 2002: Unternehmen und Gemeinwohl. Vaterlandslose Gesellen oder Beraubung der Anteilseigner? In: Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz. WZB-Jahrbuch 2002*. Berlin: Sigma, 315–328.
- Oeter, Stefan, 1992: Gemeinwohl in der Völkerrechtsgemeinschaft. In: Winfried Brugger/Stephan Kirste/Michael Anderheiden (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*. Baden-Baden: Nomos, 215–243.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Portinaro, Pier Paolo, 2002: Über die Rehabilitierung des Gemeinwohldiskurses. In: Herfried Münkler/Harald Bluhm (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe*

- „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Band 4. Berlin: Akademie-Verlag, 305–320.
- Preuss, Ulrich K., 2002: Citizenship und Gemeinwohl. In: Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch 2002. Berlin: Sigma, 271–294.
- Rhodes, Martin, 2000: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 19–68.
- Scharpf, Fritz W., 1965: Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000a: Interdependence and Democratic Legitimation. In: Susan J. Pharr/Robert D. Putnam (Hrsg.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 101–120.
- Scharpf, Fritz W., 2000b: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich, Kapitel 4.
- Scharpf, Fritz W., 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 645–670.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*; Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A., 2000: Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 229–309.
- Schmidt, Vivien A., 2002: The Futures of European Capitalism. Part III: The Politics of Economic Adjustment. Oxford: Oxford University Press, 209–302.
- Schmidt, Vivien A., 2004: The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State. *Journal of Common Market Studies* 42(4), im Erscheinen.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1995: *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmitter, Philippe C., 1979: Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In: Philippe C. Schmitter und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 63–94.
- Schuppert, Gunnar Folke/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), 2002: *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch 2002. Berlin: Sigma.
- Schwartz, Herman, 2000: Internationalization and Two Liberal Welfare States: Australia and New Zealand. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 69–130.
- Spörndli, Markus, 2004: *Diskurs und Entscheidung. Eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuß*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Stone, Harlan Fisk, 1936: The Common Law in the United States. In: *Harvard Law Review*

- 50(4), 25; zitiert nach Alexander M. Bickel, 1962: *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 26.
- Streit, Manfred E., 1996: Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß. In: Ulrich Immenga/Wernhard Möschel/Dieter Reuter (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 521–535.
- Talmon, Jacob L., 1955: *The Origins of Totalitarian Democracy*. London: Sencker & Warburg.
- Tomuschat, Christian, 2004: Die völkerrechtlichen Grundlagen der Zivilgesellschaft: Internationale Abkommen als Garanten internationaler Solidarität. In: Jens Beckert et al (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 135–147.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- van der Werf, Dirk, 2003: *The Social Face of the Euro*. Utrecht: 2000 Plus BV.
- Vanberg, Viktor und Wolfgang Kerber, 1994: Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach. In: *Constitutional Political Economy* 5, 193–220.
- Vandenbroucke, Frank, 2003: Intervention in Working Group IX, European Convention. 21. Januar 2003. <<http://www.vandenbroucke.com/soc/frame47.htm>>
- Wallace, Helen/William Wallace (Hrsg.), 2000: *Policy-Making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Weiler, Joseph H.H., 1982: The Community System: The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law* 1, 257–306.
- Weiler, J.H.H., 2000: Epilogue. Fischer: The Dark Side. In: Christian Joerges/Yves Meny/J.H.H. Weiler (Hrsg.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity*. Responses to Joschka Fischer. Florenz: European University Institute, 235–247.
- Weiler, J.H.H., 2001: Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg. In: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hrsg.) *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 54–70.
- Zürn, Michael, 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske + Budrich.

Endnoten

1

Bei genauerer Betrachtung wäre zwischen relativ robusten Präferenzen im Hinblick auf wünschenswerte Ergebnisse der Politik und stärker irrumsanfälligen Präferenzen im Hinblick auf die dafür zielführenden Maßnahmen zu unterscheiden.

2

Es ist daran zu erinnern, daß die Legitimation unfreiwilliger Sonderopfer und unfreiwilliger Umverteilung das eigentliche Problem darstellt. Man kann es umgehen, wenn man grundsätzlich einstimmige Entscheidungen fordert (so Buchanan/Tullock 1962), handelt sich dafür aber die Diktatur der Minderheit ein, sofern die Opfer nur durch Änderung des Status quo vermieden werden könnten – es sei denn, man unterstellt mit Habermas, daß Einigung in wahrheitsorientierten Diskursen immer möglich sei. Was aber, wenn dann aus pragmatischen Gründen doch abgestimmt werden muß? Dann liegt es nahe (möglicherweise unter Rückgriff auf das Condorcet-Jury-Theorem), die Meinung der Mehrheit für „wahr“ zu erklären und die der Minderheit als „irrig“ zu disqualifizieren – so der gegen alle auf Rousseau gegründeten Demokratiekonzepte gerichtete Totalitarismusvorwurf Talmons (1955). Diese Konsequenz vermeidet das auf Kollektividentität gegründete Argument zur Legitimation von Mehrheitsentscheidungen. Die abweichende Meinung behält hier ihr Recht und ihre Würde, aber Mehrheit und Minderheit verstehen sich als Teil einer größeren Einheit, die unter Beachtung legitimer Entscheidungsregeln auch legitimiert ist, unfreiwillige Opfer zu verlangen. Unter Bezug auf Hirschman (1970) könnte man auch sagen: Die Minderheit ist im *Voice*-Diskurs gescheitert, aber legitimiert die

Entscheidung durch *Loyalty*, weil die Mitgliedschaft ihr wichtiger ist als die durch *Exit* erreichbaren Vorteile.

3

Wie ich an anderer Stelle (Scharpf 2000b: 148–158) gezeigt habe, erleichtert die Wir-Identität (d.h. eine „solidarische Interaktionsorientierung“) auch die Verständigung auf „kooperative“ Lösungen in *Mixed-motive*-Konstellationen, die dem wohlverstandenen Eigeninteresse aller Beteiligten entsprechen. Die kollektive Umorientierung ist also nicht nur unerlässlich zur input-orientierten Legitimation einer umverteilenden Politik, sondern sie begünstigt generell wohlfahrtssteigernde politische Lösungen (vgl. auch Nullmeier/Pritzlaff 2002).

4

Fuchs (2002: 91) hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Unterscheidung zwischen input-orientierten und output-orientierten Perspektiven nur ins Spiel kommt, wenn – anders als in der griechischen Polis – die Identität zwischen Regierten und Regierenden nicht mehr vorausgesetzt werden kann.

5

Das Pareto-Kriterium vermeidet zwar den interindividuellen Nutzenvergleich, indem es Verteilungsfragen für irrelevant erklärt, aber es unterstellt die Möglichkeit der intra-individuellen Saldierung von sachlich und zeitlich differierenden Nutzengewinnen und Verlusten.

6

Ob das Pareto-Kriterium seinerseits normativ befriedigen kann, erscheint durchaus zweifelhaft. Es privilegiert die Status-quo-Interessen und es ignoriert alle Verteilungsfragen, gleich ob diese sich auf den Status quo oder auf die Verteilung der Vorteile einer pareto-superioren Veränderung beziehen. Seine eindeutige Dominanz in der modernen Wohlfahrtsökonomik verdankt es nicht seiner normativen Plausibilität, sondern der Tatsache, daß es ohne den interpersonellen Nutzenvergleich auskommt.

7

Wenn Ökonomen die internationale Steuerkonkurrenz begrüßen, weil sie die Steuerlast der Unternehmen mit den von diesen genutzten Infrastrukturvorteilen zur Deckung bringe, dann steht dahinter eben diese am Pareto-Kriterium orientierte Ablehnung unkompensierter Beiträge zum Gemeinwohl; vgl. etwa Streit (1996), Vanberg/Kerber (1994).

8

Insbesondere Preuss (2002), und aus der völkerrechtlichen Perspektive: Oeter (1992), Portinaro (2002).

9

Vgl. die Länderstudien in Scharpf/Schmidt (2000, Vol. 2), insbesondere Rhodes (19–68), Schwartz (69–130), Hemerijck/Unger/Visser (175–263), Benner/Bundgaard Vad (399–466); Ganghof (2004).

10

Eine vollständige Systematik könnte in einem zweidimensionalen Schema die Konzentration sowohl der politischen als auch der gesellschaftlichen Institutionen variieren und käme dann zu einer vierfachen Typologie, die neben korporatistischen und pluralistischen auch etatistische und den Staat „kolonisierende“ Formen der Interessenvermittlung unterscheidet.

11

Dieses Problem hat die Pluralismuskussion in der amerikanischen Politikwissenschaft der fünfziger und sechziger Jahre beherrscht; vgl. Scharpf (1970) mit weiteren Nachweisen.

12

So schon Habermas (1962) und, besonders emphatisch, Habermas (1973: 131–196).

13

Man denke etwa an den deutschen Ministerpräsidenten, der im Wahlkampf gegen ein unpopuläres Gesetz protestiert, das er im Vermittlungsausschuß selbst ausgehandelt hatte.

14

Habermas/Derrida, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas. In: *FAZ*, 31.5.2003.

15

Schmidt (2004, im Erscheinen), die der Union die Möglichkeit des „*government by the the people*“ abspricht, charakterisiert diese Input-Struktur als legitimationskräftiges „*government with the people*“ – was akzeptabel erscheint, wenn man darüber die unvermeidliche Selektivität pluralischer Politik und deren geringe Handlungsfähigkeit nicht aus dem Blick verliert.

16

Zur Durchsetzung dieser erstaunlichen Prinzipien vgl. Alter (2001).

17

Betroffen sind insbesondere die staatlichen und kommunalen Einrichtungen der „Daseinsvorsorge“ und die „*Service-public*“-Funktionen in den Mitgliedstaaten, die potentiell auch privatwirtschaftlich erbracht werden könnten (Cox 1996). Potentiell gefährdet sind aber vor allem auch die sozialen Dienstleistungen in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Sozialstaaten (Scharpf 2002).

18

Selbstverständlich sind die Wirtschafts- und Währungsunion oder die Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitik der Kommission und die Zinspolitik der EZB nicht die einzigen oder auch nur die wichtigsten Ursachen der Schwierigkeiten, mit denen die nationalen Sozialstaaten derzeit zu kämpfen haben. Aber sie beschränken in extremem Maße die Möglichkeiten ihrer Bewältigung durch die nationale Politik.

19

Deshalb hätte die von den Fürsprechern einer „parlamentarischen“ EU-Verfassung geforderte Entmachtung des Europäischen Rats und des Ministerrats und damit der nationalen Regierungen für die Legitimation der europäischen Politik verheerende Wirkungen.

20

Daran könnte auch die aktive Rolle von *non-governmental organizations* nichts ändern, die ohne demokratisches Mandat höchst selektive und möglicherweise vernachlässigte Präferenzen der westlichen Kultur auf der internationalen Ebene vertreten wollen. In nationalen Diskursen über die nationale Politik in internationalen Angelegenheiten können sie dagegen eine wichtige und völlig legitime Rolle übernehmen.

21

Immerhin ist festzuhalten, daß die im demokratischen Nationalstaat vorausgesetzte Legitimität majoritärer Entscheidungen auch für eine nationale Politik der internationalen Solidarität in Anspruch genommen werden kann.

22

Vgl. etwa die Polemik Weilers gegen die in Joschka Fischers Humboldt-Rede implizite Vision eines europäischen Bundesstaats (Weiler 2000, 2001).

23

Dabei ist konzidiert, daß die parallelen Diskurse durch wechselseitige Beobachtung angestoßen und beeinflußt werden können. Aber am Ende kommt es doch auf die nationale Legitimation der nationalen Politik an.

24

Im Prinzip gilt das Gleiche auch für die Legitimation von „humanitärer Intervention“. Auch sie basiert bestenfalls auf der Parallelität nationaler Legitimationsdiskurse in einer gesamtwestlichen „*coalition of the willing*“.

Copyright © 2004 Fritz W. Scharpf

No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.

Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.

MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany